

संविधानों की दुनियां

The World Constitutions : UK, U.S.A.,
Switzerland, U.S.S.R & Japan

Dr PRABHU DUTT SHARMA

M.A. (Pol Sc & History) Ph.D. (U.S.A.)

M.P.A. (Pub Adm.) (U.S.A.) Gold Medalist

Reader, Department of Political Science
University of Rajasthan, JAIPUR

COLLEGE BOOK DEPOT
JAIPUR-2

कलिज बुक डिपो, जयपुर-२

सर्वाधिकार सुरक्षित
संस्करण 1971-72

बालदेवदास मिश्राजी श्रीराम मिश्राजी एव
रामदेवदास मिश्राजी जयपुर में मुद्रित

दूसरे सस्करण की बुद्धि

सविधानों की धुनियां एवं पाठ्य-पुस्तक के रूप में अपना स्थान बना सकी इसकी हमें प्रसन्नता है ।

प्रस्तुत सस्करण अपने सशोधित एवं परिवर्द्धित रूप में अधिक उपयोगी, रोचक एवं ज्ञानवद्धक सिद्ध होगा ऐसी हमें आशा है ।

बिन पाठको ने हमें समय-समय पर अपने सुझावों से लाभान्वित कर इस सस्करण को सुधारने में हमारी सहायता की उनके हम कृतज्ञ हैं ।

लेखक

प्राक्प्रश्न

प्रस्तुत प्रकाशन राजनीति विज्ञान के एक बहुचर्चित एवं पुराने परम्परागत विषय पर होते हुए भी एक ऐसा प्रयास है जो कई दृष्टियों से नया है और इसीलिये शायद उपयोगी भी। पाठ्य-पुस्तकों की दुनियाँ भी दुनिया के अन्य सभी पहलुओं की तरह प्रतिद्वन्द्वात्मक है और शाश्वत विकासशील भी। अतः पुराने क्षेत्र में प्रयुक्त हर नये प्रयास का अपना एक मूल्य है और अपना एक विशिष्ट रथान।

उक्त भावना से अनुप्राणित प्रस्तुत रचना विद्यार्थी-जगत को संविधान की नई-पुरानी विधाओं से परिचित कराने के साथ-साथ उन्हें विश्लेषित एवं मूल्यांकित करने के लिये कुछ नये मान उपस्थित करती है। सामग्री का समीचीनता विवेचन की सरलता एवं नये दृष्टिकोणों से संविधानों को देखने पहिचानने एवं सोलने का यह प्रयास विद्यार्थियों को विषय के प्रति एक जिज्ञासा एवं रुचि दे सके इसकी यथामुम्भव निष्ठा से चेष्टा की गई है।

आशा है विद्यार्थी-जगत इस प्रयास का स्वागत करेगा। पुस्तक के प्रणयन में जिन मानक ग्रन्थों से सहायता ली गई है उनके विद्वान् लेखकों के प्रति आभार ज्ञापित करना एक औपचारिकता न होते हुए सच्ची प्रसन्नता है।

लेखक

अनुक्रम

ब्रिटेन का संविधान

1	ब्रिटिश संविधान का विकास व स्वल्प (Growth and Nature of the British Constitution)	3
2	अभिसमय श्रवणा वधानिक परम्पराए (Conventions of the Constitution)	36
3	राजा तथा राजमुकुट (The King and the Crown)	48
4	प्रिवी परिषद् एव मन्त्रिमण्डल (The Privy Council and the Cabinet)	71
5	प्रधानमन्त्री (The Prime Minister)	97
6	लोकसेवा (The Civil Service)	108
7	संसद् (The Parliament)	119
8	राजनीतिक दल (Political Parties)	166
9	कानून और न्याय (Law and Justice)	181
10	स्थानीय स्वाशासन (Local Self Government)	199
	Questions	215
	Selected Readings	221

अमेरिका का सविधान

1	अमेरिका के सविधान का विकास व स्वरूप (Growth and Nature of the Constitution of the U S A)	3
2	अमेरिका की संघ व्यवस्था (The American Federal System)	19
3	विधान मण्डल (कांग्रेस) (The Legislature)	26
4	राष्ट्रपति (The President)	57
5	अमेरिका की न्यायपालिका (The American Judiciary)	87
6	राजनीतिक दल (Political Parties)	99
7	राज्य सरकारें (The State Government)	108
8	स्थानीय स्वशासन (Local Self Government)	119
	University Questions	125
	Select Readings	128

स्विट्जरलैण्ड का सविधान

1	स्विस सविधान का विकास व स्वरूप (Growth & Nature of the Swiss Constitution)	3
2	स्विट्जरलैण्ड की संघीय व्यवस्था (The Swiss Federal System)	14
3	स्विट्जरलैण्ड की व्यवस्थापिका (The Swiss Legislative)	21
4	स्विट्जरलैण्ड की कार्यपालिका (The Swiss Executive)	33
5	स्विट्जरलैण्ड की न्यायपालिका (The Swiss Judiciary)	47

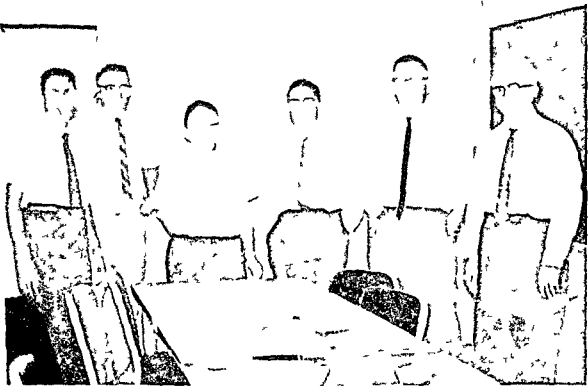
6	स्विट्जरलैण्ड के राजनीतिक दल (Political Parties of Switzerland)	
7	प्रत्यक्ष प्रजातंत्र (Direct Democracy)	62
	Exercises	76
	Select Readings	79

सोवियत रूस का संविधान

1	रूस के संविधान का विकास व उसकी विशेषताएँ (Growth and Salient Features of the Russian Constitution)	3
2	सोवियत सघात्मक व्यवस्था (Soviet Federalism)	17
3	नागरिकों के मौलिक अधिकार एवं दत्त व्य (Fundamental Rights & Duties of Citizens)	24
4	रूस की सर्वोच्च सोवियत (The Supreme Soviet of the U S S R)	35
5	रूस का प्रेसीडियम (The Presidium of the U S S R)	43
6	रूस की मन्त्रि-परिषद् (The Council of Ministers of the U S S R)	47
7	रूस की न्यायपालिका (The Soviet Judiciary)	53
8	अंगीभूत इकाइयों का शासन (Administration of Federating Units)	66
9	रूस की सोवियत प्रणाली (The Soviet System of the U S S R)	71
10	रूस का साम्यवादी दल (The Communist Party of the U S S R)	76
11	रूस में प्रजातंत्र (The Democracy in the U S S R)	87
	Exercises	93
	Select Readings	96

जापान का संविधान

1	जापान के संविधान की विशेषताएँ (Salient Features of the Japanese Constitution)	3
2	नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य (Rights and Duties of the Citizens)	9
3	सम्राट (The Emperor)	18
4	इंजिन (The Cabinet)	24
5	डायट (संसद) (Diet)	32
6	न्यायपालिका (The Judiciary)	47
7	स्थानीय शासन (Local Government)	54
8	राजनीतिक दल (Political Parties)	60
	Exercises	65
	Select Readings	67



अमेरिका के सुप्रसिद्ध राजनीतिशास्त्रज्ञों के साथ एक सेमिनार में भाग लेते हुए लेखक (बाएँ)

ब्रिटेन का संविधान

[THE BRITISH CONSTITUTION]

“ब्रिटिश साम्राज्य एक नियन्त्रित राजसत्ता द्वारा समुक्त है जो उस प्राचीन नियन्त्रित राजसत्ता के अलावा कोई दूसरा नहीं है जिसका गठन पहले स्काटलैण्ड की राजसत्ता से हुआ और जिसमें बाद में समुद्र पार के दूसरे राष्ट्र भी शामिल कर लिये गए। उसका वर्तमान वैधानिक स्वरूप किसी एक घटना या आन्दोलन से उत्पन्न न होकर एक ऐसे क्रमिक विकास के कारण है जो प्राचीन नोर्मान (Norman) जाति की विजय के जितना ही प्राचीन है।

वास्तव में हम अपनी दृष्टि नोर्मान-काल से हटा कर और भी पहले के उन सेक्सन राजाओं पर लगा सकते हैं जिनके आधिपत्य में इंग्लैण्ड के राजा और उसके प्रदेशों का जन्म हुआ। विशेषतया हमारी दृष्टि हमारे राजाओं में सबसे महान एल्फ्रेड पर जाकर जमती है, जिसका जीवन व चरित्र अंग्रेजी सविधान का जीता-जागता रूप मालूम पड़ता है।”

—जी० एम० ट्रेविल्पान

‘अंग्रेजी सविधान एक पूरा की हुई वस्तु नहीं है परंतु बुद्धि या एक प्रक्रम है। यह बुद्धिमत्ता व संयोग के मिलन से उत्पन्न बात है जिसका माग प्रदर्शन कभी आकस्मिक घटनाओं द्वारा और कभी कभी उच्चकोटि की योजनाओं द्वारा हुआ है। यह एक नदी की भांति है जिसका गतिशील तलपृष्ठ (Surface) भाग मालों किसी के पैर से इसर उभर से निकल कर कभी अंदर व कभी बाहर की ओर घूम कर घोंरे से वह निकलता है और कभी कभी पत्तों के झुरमुट में रखा भी जाता है।”

—मुन्नी

1

ब्रिटिश संविधान का विकास व स्वरूप

(GROWTH AND NATURE OF THE BRITISH
CONSTITUTION)

“हम प्रजेजों को अपने संविधान पर गर्व है। यह ईश्वर की
देन है। इस समय में अथ किसी देश पर
उसकी इतनी कपा नहीं हुई है।”

—घार्ल्स डिकिंस

विश्व के संविधानों में ब्रिटिश संविधान का सबसे महत्वपूर्ण स्थान है। इसके पीछे सदियों के संघर्ष और प्रगति की कहानी छिपी हुई है। यह प्राचीनतम परम्पराओं का संकलन है। गत पाँच शताब्दियों से इसका विकास धारावाहिक है। ब्रिटिश संविधानिक व्यवस्था और संस्थाओं ने विश्व की विभिन्न संविधानिक व्यवस्थाओं तथा संस्थाओं के निर्माण में अपना व्यापक प्रभाव डाला है। विश्व के अनेक देशों ने प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष रूप से ब्रिटिश परम्पराओं को अपनाया है। जो राज्य ब्रिटिश साम्राज्यवाद के चतुल से स्वतंत्र हुए, वहाँ प्रायः ब्रिटिश पद्धति पर आधारित संसदीय प्रजातंत्र का ही विकास हुआ है। यह कहना अतिशयोक्तिपूर्ण न होगा कि आज के अधिकांश संविधान 'यूनाधिक' रूप से ब्रिटिश संविधान की नकल हैं। सव-शक्तिशाली संसद, उत्तरदायी मंत्रिमंडल, द्विमदनात्मक व्यवस्थापिका, संविधानिक कार्यपालिका, कानून का शासन, स्वायत्त शासन आदि ब्रिटिश संविधानिक परम्पराओं की देन हैं। यही कारण है कि ब्रिटिश संसद को “संसदों की जननी” (The Mother of Parliaments) तथा ब्रिटिश संविधान को “मातृ संविधान” (Mother Constitution) कहा जाता है।

यदि हम विश्व के संविधानों पर दृष्टिपात करें तो पायेंगे कि कनाडा, आस्ट्रेलिया, यूजीलैंड, दक्षिण अफ्रीका, भारत, बर्मा आदि देशों की शासन पद्धतियों का निर्माण ब्रिटिश प्रभाव के अंतर्गत ही हुआ है। यहाँ तक कि समुक्त राज्य-

अमेरिका और सोवियत रूस के संविधान निर्माता भी ब्रिटिश शासन व्यवस्था के प्रभाव से मुक्त नहीं रह सके।

ब्रिटिश संविधान का महत्व विशेषकर इसलिए भी है कि इसका विकास मानव जाति की स्वतंत्रता की रक्षा के लिए किये गये संघर्ष का इतिहास है। ब्रिटेन का वर्तमान संविधान राजतन्त्र की निरकुशता के विरोध का परिणाम है। यह मानव-स्वतंत्रता के लिए बलिदान का जीता जागता निशान है।

ब्रिटिश संविधान की राजनीतिक पृष्ठभूमि

(Political Background of the British Constitution)

संविधान के क्रियात्मक रूप का निर्धारण समाजशास्त्रीय तत्वों से होता है। अतः ब्रिटिश संविधान का अध्ययन भी इन तत्वों के सक्षिप्त उल्लेख से करें, तो उपयुक्त होगा—

भूमि (आकार एवं सामुद्रिक घिराव)—ब्रिटेन के छोटे से द्वीप का क्षेत्रफल 93,371 वर्गमील है जो फ्रांस का दो पाँचवाँ, अमेरिका का तीसवाँ तथा रूस का अस्सीवाँ भाग है। ग्रेट ब्रिटेन में लंदन, वेल्स, स्कॉटलैंड और उत्तरी आयरलैंड सम्मिलित हैं। यह यूरोप के उत्तर-पश्चिमी कोने पर स्थित है। लगभग 20 मील चौड़ी इंगलिश चैनल इसे यूरोपीय महाद्वीप से अलग करती है। अतीतकाल में ब्रिटिश सुरक्षा की दृष्टि से इस चैनल ने बड़ी महत्वपूर्ण भूमिका भेदा की थी। इसके द्वारा ब्रिटेन शेष यूरोप में होने वाली आन्तियों से अछूता बचा रहा है।

ब्रिटेन का छोटा आकार ही सरकार की एकात्मकता और केन्द्रीकरण का प्रमुख कारण है। ब्रिटेन चारों ओर समुद्र से घिरा हुआ है अतः यहाँ की जनता अपने को सुरक्षित अनुभव करती रही है। इस सामुद्रिक स्थिति के कारण ही ब्रिटेन जलशक्ति के क्षेत्र में अत्यधिक शक्तिशाली राज्य और अंतर्राष्ट्रीय व्यापार का केन्द्र रहा है। सामुद्रिक घिराव ने इसके इतिहास और संविधानिक विकास का पर्याप्त रूप में प्रभावित किया है।

निवासी और धर्म—ब्रिटेन में लगभग 5 करोड़ से भी अधिक लोग रहते हैं। मूल रूप से अंग्रेज अनेक जातियों से उत्पन्न हैं परन्तु सभी जातियाँ (पेट्टस, रोवन ऐंग्लो सैक्सन, डेल्स, नोमन्स आदि) परस्पर मिलकर एक होती रही हैं। वर्तमान ब्रिटिश शासन प्रणाली इस जातिय एकता से पर्याप्त प्रभावित है। सभी ब्रिटेनवासी ईसाई धर्म के अनुयायी हैं। यह धर्म धारण में एक महान् राजनीतिक महत्व की बात है।

भाषा और साहित्य भी ब्रिटेनवासियों के जीवन में विशेष धर्म रगता है। इंग्लो-नॉर्विक धार्मिक, और राजनीतिक एकता को बनाय रखा है। अंग्रेजी में धर्म की विविधता पाई जाती है। अंग्रेजों की व्यक्ति-प्रोटेस्टेंट ईसाई धर्म के अनुयायी हैं जबकि कुछ प्राचीन धनीमानी कथोलिक हैं। स्वयं प्रोटेस्टेंट धर्म धर्मक भागा में विभक्त फिर भी ब्रिटेन में धर्म-व्यवस्था की यह प्रमुख विशेषता है कि धर्मों में पारस्परिक

मत-विभाजन के साथ-साथ आधारभूत एनता रही है। एर्नेस्ट बार्कर (E Barker) के विचार में 'धम की यही व्यवस्था ब्रिटेन में ससदीय जनतंत्र का बहुत कुछ आधार रही है।'

सामाजिक एव आर्थिक दशा—ब्रिटिश समाज के ज्येष्ठत्व के सिद्धांत एव पारिवारिक व्यवस्था ने ब्रिटिश राजनीतिक जीवन को काफी प्रभावित किया है। नोर्मन विजय ने ज्येष्ठत्व के मिश्रण को स्थापित किया जिसके फलस्वरूप ब्रिटिश समाज में एक बुलीन-युग का जन्म हुआ। फ्रांस के विपरीत ब्रिटेन में इस युग में साविधानिक विकास में सहयोग दिया। इस युग के प्रतिनिधि जातों के प्रतिनिधियों के रूप में लोकसभा में बैठना लगे, अतः लोक सभा शर्न शर्न सम्पूर्ण राष्ट्र की प्रतिनिधि सभा बन गईं जबकि लॉर्ड सभा केवल बर्गीय एव निहित हिनों की सभा रह गईं। ब्रिटिश समाज में पारिवारिक व्यवस्था का ढांचा ढीला-ढाला है इसी कारण प्रत्येक व्यक्ति परिवार की अपेक्षा सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रति अधिक प्रेम और भक्तिपूर्ण होता है। ब्रिटिश समाज के इस परित्र से वहाँ की राजनीतिक एव राष्ट्रीय एकता को बल मिलता है। पुनश्च, ग्रेट ब्रिटेन एक अत्यधिक औद्योगिक देश है। अतः आज यह मूलतः पूँजीपतियों और श्रमिकों के दो वर्गों में विभक्त है। देश का दलीय ढांचा समाज के इसी विभाजन पर आधारित है। पूँजीपति अपने पूँजीवाणी हितों के कारण उच्च माध्यमिक युग के रूप में संगठित हैं। रूढ़िवाणी दल (Conservative Party) उनका प्रतिनिधित्व करता है। इसके विपरीत श्रमिक दल को वारसालों में काय करने वाले श्रमिकों, बाबूझा, कमचारियों और दूकानदारों आदि की एक बहुत बड़ी संख्या का प्रतिनिधित्व करने का श्रेय है।

एक उल्लेखनीय बात यह है कि ब्रिटिश-स्वभाव रूढ़िवादी है जो एकदम आकस्मिक परिवर्तन में विश्वास नहीं करता। इसलिए ब्रिटिश शासन प्रणाली और उसकी राजनीतिक संस्थाएँ सदियों के अनवरत विकास (Unbroken Development) का परिणाम हैं। वास्तव में ब्रिटिश जाति समझौतावादी है। वह सद्भावितक भगडों में न पड़कर केवल व्यावहारिक पहलू को ही विशेषतया ध्यान में रखती है। ब्रिटेन आर्थिक दृष्टि से एक समृद्ध देश रहा है, तथापि प्राकृतिक साधनों की दृष्टि से वह मूल रूप से गरीब है।

कुलीनतंत्र से प्रजातंत्र—ब्रिटिश शासन प्रणाली की वर्तमान रूपरेखा पर शक्ति और उत्तरदायित्व के ऐतिहासिक उत्तराधिकार का पर्याप्त प्रभाव पड़ा है। प्रवृत्ति यही रही है कि पुरखों का राजनीतिक आचरण एक बड़ी सीमा तक वर्तमान आचरण को निश्चित करता है। ब्रिटेन में शासन शक्ति और शासन उत्तरदायित्व पहिले राजतंत्र तथा कुलीनतंत्र (Aristocracy) के हाथ में था, किन्तु शर्न शर्न यह जनता के हाथों में चला आया और प्रजातांत्रिक व्यवस्था की स्थापना हो गई। सत्ता का यह हस्तांतरण आकस्मिक अथवा आतंकारों के रूप में नहीं बल्कि नमिक विकास द्वारा हुआ। कुलीनतंत्र ने समयानुकूल अपना रंग बदला और प्रजातंत्र के

साथ सामंजस्य किया। कुलीनतंत्र प्रजातंत्र के मांग में बाधा नहीं बना, उल्टे अपने प्रजातंत्र को गति दी और उसे सुधार तथा नेतृत्व प्रदान किया। इस तरह कुलीनतंत्र एवं प्रजातंत्र के समन्वय से ब्रिटिश शासन-प्रणाली में नई व्यवस्था पैदा हुई और ब्रिटिश समाज में नये समाज का आविर्भाव हुआ।

ब्रिटिश संविधान की परिभाषा (Definition of the British Constitution)

यू कि ब्रिटिश संविधान का न तो किसी योजनानुसार निर्माण हुआ है और न वह कभी लेखबद्ध हो किया गया है, अतः वह परिभाषा के बिना है। फिर भी विभिन्न विद्वानों ने इसे विभिन्न ढंग से प्रस्तुत किया है।

परिभाषा

ब्रिटिश संविधान "अवसर और बुद्धि की सन्तान है।"

—Lytton Strachey

ब्रिटिश संविधान "सिद्धांतों और आचरणों का एक समूह है जो एक सहस्र वर्ष के इतिहास का निरीक्षण करने पर ही पक्कित किये जा सकते हैं जिसमें कोई कानून (Statute) यहाँ मिला तो कोई न्यायिक विनिश्चय वहाँ, जिसमें राजनीतिक आचरणों को सवमान्य रिवाजों में हकीकत होते हुए देखा जाता है, और विधि-निर्माण शासन, वित्त, न्याय और निर्वाचन यंत्र के भीतरी भाग को देखना पड़ता है कि किस प्रकार अनीत में ये और किस प्रकार वे काम कर रहे हैं।"

—Ogg and Zink

"डगलैड का संविधान विभिन्न सन्ध्याओं, आदर्शों व व्यवहारों का विचित्र मिश्रण है। यह राज पत्रों (Charters), न्यायिक नियमों की रूढ़ि विधि (Common Law) नज़ीरों (Precedents) प्रथाओं तथा परम्पराओं का मिश्रण है। यह कोई एक लेख्य (Document) नहीं बल्कि हजारों लेख्य हैं। इसको एक ही स्रोत से न लेकर अनेक साधनों व स्थानों से लिया गया है। यह कोई पूर्णता प्राप्त वस्तु न होकर विक्रमशील वस्तु है। यह बुद्धिमत्ता और संयोग की सन्ध्या है, जिसका भाग प्रदर्शन कहीं आकस्मिकता ने और कहीं उच्च काटि की योजनाओं ने किया है।"

—Munro

परन्तु उपरोक्त सभी परिभाषाएँ व प्रशंसाओं के मध्या विपरीत विचार टाक्यूविलो (Tocqueville) और थोमस पैन (Thomas Paine) ने व्यक्त किये हैं। फ्रेंच विचारक टोक्वूविलो ने कहा था कि "डगलैड में संविधान जमी कोई वस्तु नहीं है। अमेरिका के थोमस पैन ने भी इसी विचार का समर्थन करते हुए मत प्रकट किया कि "निजी संविधान को वास्तविक रूप में जानने के लिये यह आवश्यक है कि उसे निर्गुण रूप में दिखाया जा सके और यू कि डगलैड ऐसा नहीं कर सकता, उसका कोई संविधान नहीं है। जाज बनाइया ने भी ऐसे ही विचार व्यक्त किये—"हमारा ब्रिटिश संविधान है, लेकिन कोई भी नहीं जानता कि यह क्या है, यह कहीं भी

लिखा हुआ नहीं है, और न इसमें कोई संशोधन ही किया जा सकता है। हा, संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान, एक वास्तविक मूल, पढ़ा जा सकने योग्य लेख्य है। मैं आपको उसका प्रत्येक वाक्य समझा सकता हूँ।”

टोक्यूविली और थोमस पेन के समान ब्रिटिश संविधान की अस्तित्वहीनता के प्रतिपादक अपने विचार के पक्ष में प्रायः तीस तक देते हैं—

(i) पहला तक है कि ब्रिटिश संविधान किसी लिखित प्रलेख के रूप में नहीं है जब कि संविधान को एक लिखित, निश्चित और क्रमबद्ध प्रलेख के रूप में होना चाहिये जिसका निर्माण किसी संविधान-निर्मात्री परिषद् या व्यक्ति द्वारा किया गया हो। चूँकि ब्रिटिश संविधान किसी लिखित पत्र के रूप में नहीं है, उसका रूप निश्चित नहीं है, उसकी विषय वस्तु क्रमबद्ध नहीं है और अर्थ संविधानों की भाँति उसकी कोई प्रति प्रस्तुत नहीं की जा सकती, अतः ब्रिटेन में संविधान नाम की कोई चीज नहीं है।

(ii) दूसरा तक है कि एक संविधान को अनम्य (Rigid) होना चाहिये। उसमें संशोधन के लिये विशेष प्रक्रिया का प्रयोग होना चाहिये—ऐसी प्रक्रिया जो सामान्य विधि में संशोधन लाने की प्रक्रिया से सदा भिन्न हो। चूँकि ब्रिटिश संविधान में सामान्य विधि और संविधान में संशोधन लाने की एक ही प्रणाली है अतः यह सत्तार का सबसे नम्य (Flexible) संविधान है और उसे संविधान की श्रेणी में नहीं गिना जाना चाहिये।

(iii) तीसरा तक है कि एक संविधान में उच्च आधारभूत नियमों (Supreme Fundamental Laws) का संकलन होना चाहिये जबकि ब्रिटिश संविधान में ऐसा नहीं है। ब्रिटिश संविधान में संसद संप्रभु है, संविधान नहीं। संविधान के आधारभूत नियमों में संसद स्वेच्छानुसार परिवर्तन और परिवर्धन कर सकती है। चूँकि ब्रिटेन में पवित्र, उच्च और मौलिक नियमों का अभाव है, अतः ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व सदेहप्रद है।

परन्तु थोमस पेन और टोक्यूविली के उपर्युक्त तक भ्रामक हैं। दोनों विद्वानों को अपने समय में यह तक सही इसलिये प्रतीत हुए थे क्योंकि उन दिनों व्यक्ति के अधिकारों की रक्षा के लिये संविधान को अति-आवश्यक समझा जाता था और उसके लिखित तथा अनम्य (Rigid) स्वरूप पर जोर दिया जाता था। चूँकि अंग्रेजी संविधान को दोनों विद्वानों ने न तो आलेख (Document) के रूप में पाया और न उसका अधिकार किसी संविधान सभा द्वारा निम्न कानून के रूप में ही मिला, अतः उन्होंने यही त्रुटिपूर्ण निष्कर्ष निकाला कि इंग्लैंड में कोई संविधान नहीं है।

शब्द “संविधान” शब्द से दो अर्थ निकाले जाते हैं। एक अर्थ से तो संविधान के उस आलेख का बोध होता है जिसको संविधान निर्माताओं ने किसी एक समय में एक स्थान पर बैठकर रचा हो और जिसमें शासन के ढाँचे, शासन के विभिन्न भागों के कार्यों, शासन के विभिन्न अधिकारियों के कर्तव्यों, शासकों और प्रजा के

सम्बन्ध, "न्यायालय, व्यक्तिगत स्वतंत्रता आदि की व्यवस्था के मूल सिद्धान्तों को निष्ठापूर्वक रूप से निश्चित कर दिया गया हो। दूसरे शब्दों में, जो अधिक व्यापक है, संविधान से केवल एक लेख अथवा एक विशिष्ट शासन विधि या ही बाध नहीं होता बल्कि उन सब नियमों, अधिनियमों, परिपाटियों, प्रचलित प्रथाओं तथा रूढ़ियों आदि का भी बोध होता है जो उस शासन विधि से सम्बद्ध हैं, चाहे उन्हें बतकर किसी एक समय अथवा स्थान पर किसी ने लेखबद्ध न किया हो। ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व इसी पिछले अर्थ में है।

वास्तव में ऐसा एक भी संविधान नहीं है जो पूर्णतः लिखित हो। प्रत्येक संविधान में लिखित तत्व उपस्थित रहते हैं। जॉर्ड ग्राइस के शब्दों में "लिखित संविधान व्याख्या द्वारा विकसित, निष्ठापूर्वक द्वारा आभूषित और लोकाचारों द्वारा विस्तृत होते हैं और कुछ समय के पश्चात् उनके अधरगत पाठ उनका पूर्ण अर्थ प्रकट नहीं कर सकते।" इसी बात का ध्यान में रखकर मुनरो ने लिखा है—"अमेरिका में संविधान को समझने में 20 मिनट नहीं बल्कि 20 महीने लगेंगे।" समार की प्रत्येक शासन प्रणाली में किसी न किसी रूप में रीति रिवाजों और परम्पराओं का तत्व अवश्य विद्यमान है। मनुष्य गतिशील है, अतः उसकी राजनीतिक संस्थाएँ भी गतिशील ही हैं। इसलिये यह सम्भव नहीं है कि संविधान निश्चित भविष्य के लिये भी शासन के अन्तिम स्वरूप को पूर्ण रूप से अपरिवर्तनीय बना दे अथवा निश्चित कर दे। वास्तविकता यह है कि संविधान-निर्माता संविधान को केवल ढाँचे या काल का स्वरूप प्रदान करते हैं। बाद की आने वाली पीढ़ियाँ उस ढाँचे या काल को नियमों, प्रथाओं, सत्त्वकालीन आवश्यकताओं, आर्थिक विकासों आदि के अनुरूप मानम मज्जा से पूर्ण कर लेती हैं। अमेरिका का संविधान लिखित संविधान का आदर्श नमूना है और वह ही इस प्रकार के विकासों के बाद ही पूर्ण होता है।

अनम्य (Rigid) न होने के आधार पर ही ब्रिटिश संविधान को नम्यता की श्रेणी में न रखना भी तर्कसंगत नहीं है। किसी भी संविधान की नम्यता (Flexibility) संशोधन प्रणाली पर नहीं बल्कि उसके मौलिक उपबन्धों की प्रकृति और देशवासियों के चरित्र तथा परम्परा पर निर्भर करती है। यदि उपबन्धों के दृष्टि कोण से देखा जाए तो अमेरिका और ब्रिटेन के संविधानों की नम्यता की एक श्रेणी में रखा जा सकता है। देशवासियों के चरित्र और परम्परा की दृष्टि से यह कहा जा सकता है कि अंग्रेज जाति गम्भीर प्रकृति की है तथा अपने उत्तरदायित्व के प्रति सजग रहने वाली है। ब्रिटिश जाति को अपनी प्राचीन परम्पराओं और संस्थाओं में अनन्य प्रेम है। इसलिए ब्रिटिश संविधान में आकस्मिक और अधिकांश परिवर्तन अथवा संशोधन नहीं हो पाया है। जो थोड़े बहुत संशोधन हुए भी हैं वे शान्तिपूर्ण और बहुत सोच-विचार के बाद तथा अधिकांशतः संसदसम्मति से ही हुए हैं। फाइनेर (Fischer) का यह लिखना ठीक ही है कि "व्यवहार में संविधान साधारण विधि की अपेक्षा संविधानिक विधि के सम्बन्ध में अधिक कठोर है।"

उच्च प्राधारभूत नियमों के अभाव की बात कहकर ब्रिटिश संविधान पर आपत्ति प्रकट करना भी ठीक नहीं कहा जा सकता। ग्राम और जिक (Ogg & Zink) ने कहा है "ग्रेट ब्रिटेन में बहुत से प्राधारभूत सावजनिक नियम और अभ्यास वर्तमान थे और आज भी हैं।" इन प्राधारभूत नियमों के बारे में डायसी (Dicey) ने लिखा है कि "य नियम प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में सावभौम शक्ति के विभाजन और प्रयोग को निर्धारित करते हैं।"

निष्पत्ति यही निकलती है कि ब्रिटिश संविधान का भी अर्थ संविधानों की तरह पूरा अस्तित्व है। सिर्फ अंतर यही है कि अर्थ देशों के संविधानों की भांति इसे क्रमबद्ध, सहिताबद्ध और सुव्यवस्थित नहीं किया गया है। यह किसी एक की नहीं बरन् हजारों स्रोतों की उपज है। इसका निर्माण 'ग्री बल्कि' विकास हुआ है।

निर्माणात्मक तत्व या स्रोत या अवयवी भाग

(Sources of the British Constitution)

ब्रिटिश संविधान के विकास में एक नहीं बरन् अनेक तत्वों ने भाग लिया है जिन्हें हम इस संविधान के स्रोत या अवयवी भाग (Component parts) कहते हैं। ये तत्व प्रधानतः निम्नलिखित हैं—

(1) सांविधानिक समझौते—ये वे ऐतिहासिक लेख अथवा समझौते हैं जो सफटवाल में राजा और प्रजा के बीच तय हुए थे। जब राजाओं ने अपनी शक्ति का दुरुपयोग किया तो जनता की ओर से अपने अधिकारों की रक्षा के लिए आंदोलन किये गये। फलस्वरूप राजाओं व प्रजा के बीच अनेक समझौते हुए जिनमें राजा की शक्ति तथा प्रजा के अधिकारों की परिभाषा करने का प्रयास किया गया। वास्तव में ये समझौते वे सांविधानिक सीमा चिह्न (Constitutional Landmarks) हैं जिनके माध्यम से इंग्लैंड का लोकतंत्रीकरण होने में भारी सहायता मिली है। ये समझौते उन स्थलों का परिचय देते हैं जिनसे इंग्लैंड लोकतंत्रीय भाग पर बढ़ता गया था।

ब्रिटिश सांविधानिक समझौतों में महान् आजापत्र, 1215 (Magna Carta, 1215), अधिकारों का प्राथना पत्र, 1628 (Petition of Rights, 1628) और अधिकार पत्र 1689 (Bill of Rights 1689) विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। इन्हें ब्रिटिश संविधान की बाइबिल' कहा जाता है।

(2) सांविधानिक कानून या संसदीय विधियाँ—य वे स्रोत हैं जिनके द्वारा संसद ने समय-समय पर राजा की शक्ति को नियंत्रित किया है अथवा व्यक्तिगत स्वतंत्रता या स्थानीय अधिकारियों या स्थायालयों व प्रशासनिक मशीनरी और जनमत को स्थापित तथा परिभाषित किया है। इन संसदीय विधियों में कुछ प्रमुख ये हैं—बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम (Habeas Corpus Act) 1679, समझौता अधिनियम (Act of Settlement) 1701, सन् 1832 1867 व 1884 के सुधार अधिनियम (Reform Acts), सन् 1888, 1894, 1929 व 1933 के

स्थानीय शासन अधिनियम (Local Govt Acts), सन् 1872 का ससदीय तथा म्पूत्रिसिपल चुनाव अधिनियम (Parliamentary & Municipal Elections Act), सन् 1911 का मसदीय अधिनियम (Parliamentary Acts of 1911), सन् 1918 और 1948 के जनमन प्रतिनिधित्व अधिनियम (Representation of Peoples Act), आदि ।

(3) "यायिक निएय—ब्रिटिश साविधानिय नियमों का तीगरा श्रोत न्यायालयों में मुने जात वाले अधियोगों के सम्बन्ध में न्यायाधीशों के निएय हैं । इनके द्वारा चाटरो और विधिया के अध निश्चित नियम हैं और उनही सीमायें निर्धारित कर दी गई हैं । इन निएयों ने ब्रिटिश सविधान के विकास में बहुत योग दिया है । इसी कारण डावसो ने कहा है कि "ब्रिटिश सविधान न्यायाधीशों द्वारा निर्मित है ।" इस प्रकार के यायिक निएय अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के निएयों के समान हैं । अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के निएयों में बट्टा के मविधान के प्रबन्धा को स्पष्ट और विनसित करने में बडी सहायता थी है । ब्रिटन में न्यायिक निएय ही राजा के परमाधिकारों (Rerogative) और ससद-मन्त्रियों के विशेषाधिकार (Privileges) के अधिकार हैं । कुछ प्रमुख न्यायिक निएय इस प्रकार उल्लेखनीय हैं—

विलीज बनाम वुड (Wilkes V/s Wood) में यह निएय किया गया था कि किसी भी अनाम निदिष्ट (Un named) लेखक की तलाशी अधवा उसके कागजात को अधिनार में लेने का सामान्य अधिवत्र (General warrant) अधव है । सामरसेट (Somerset) के मभियाग में अध प्रेजा की भूमि में दासत्व को सदा के लिए हटा दिया । हावेल (Howell) के अधिनियोग में न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता की गारण्टी दी गई । बुशल (Bushell) के अधियोग में ज्यूरी अधवा न्याय सम्मों की स्वतन्त्रता स्थापित हो गई ।

(4) कानूनी टीकायें—साविधानिक विधि के सम्बन्ध में प्रख्यात लेखकों की टीकायों (Commentaries) का भी सविधान के अधवयव के रूप में उल्लेख किया जा सकता है । इन टीकायों के द्वारा लेखकों ने विविध अधिसमयात्मक नियमों (Conventional rules) को क्रमबद्ध किया है उनका सम्बन्ध निश्चित किया है और मूल सिद्धांतों की ओर मन्त करते हुए उन्हें कुछ हद तक एकता की कडी में बाध दिया है ।

इन कानूनी टीकायों में निम्नलिखित प्रमुख हैं—

- (i) एनमन रचित "सविधान की विधि और लोकाचार" (Law and Custom of the Constitution by Anson)
- (ii) में द्वारा रचित 'ससद-मन्त्रियों का अधवयव' (Parliamentary Practice by May)
- (iii) डावसो रचित 'सविधान की विधि' (Law of the Constitution by Dicey)

(1v) बेजहोट रचित "इंग्लैंड का संविधान" (English Constitution by Bagehot)

(5) सामान्य विधि—ब्रिटिश संविधान का अर्थ मुख्य त्वात सामान्य विधि (Common Law) है। "सामान्य विधि", मुनरो के शब्द में "उन नियमों का समूह है जिनका संसद विधि से पृथक् विकास हुआ और अन्ततः जिन्हें मारे राज्य में मान्यता मिली।" ये नियम, रीति रिवाजों और परम्पराओं के आधार पर विकसित हुए हैं, संसद द्वारा कभी निर्मित नहीं हुए। "यायाधीशों ने अपने मण्डल में ऐसे अनेक सिद्धांतों का प्रतिपादन किया है जिन्होंने समय बीतने पर कानून जैसी महत्ता प्राप्त कर ली है। इन सिद्धांतों व नियमों की कोई सहिता नहीं बनी है। संसद द्वारा पारित न होने पर भी न्यायालय इस मान्यता देते हैं और यदि इनका उल्लंघन होता है तो इनके विषय में न्यायालय में अभियोग चलाया जा सकता है और उल्लंघन करने वाला को दण्ड दिया जा सकता है। ये सिद्धांत व्यवहार के कारण शासन प्रणाली के अङ्ग प्रत्यङ्ग में घुस आये हैं।

सामान्य विधि के सिद्धांतों के अन्तर्गत सांविधानिक महत्त्व के बहुत से मुख्य मामले आते हैं। उदाहरण के लिए, राजा ने अपना परमाधिकार (Prerogative) तथा संसद ने अपनी सर्वोच्चता सामान्य विधि से प्राप्त की है। इसी तरह ब्रिटिश जनता की नागरिक स्वतंत्रताएँ, जो अमेरिका में बिल ऑफ राइट्स (Bill of Rights) में उपलब्ध हैं, सामान्य विधि के नियमों द्वारा संरक्षित हैं।

(6) सांविधानिक परम्पराएँ या अभिसमय—ब्रिटिश संविधान के सबसे महत्वपूर्ण अथवा अभिसमय (Conventions) पर आधारित हैं। ये अभिसमय लिपिबद्ध नहीं हैं और न्यायालय भी इस कानूनन शिष्टाचार को नहीं कर सकते। फिर भी इन अभिसमयों को कानून का सा ही आदर प्राप्त है और इनका पालन भी कानूनों के समान ही होना है। वास्तव में ये अभिसमय राजनीतिक पद्धति के अलिखित नियम हैं। ऑग और जिंक (Og and Zink) के शब्दों में "वे (अभिसमय) उन समझौतों, आदतों या प्रथाओं से मिल कर बनते हैं जो राजनीतिक नतिकता के नियम मात्र होने पर भी वृत्ति से बड़ी सार्वजनिक सत्ताओं के दिन प्रतिदिन के सम्बन्धों और गतिविधियों के अधिकांश भाग का नियमन करते हैं।" इन्हीं सांविधानिक अभिसमयों के आधार पर ब्रिटिश शासन विधान का समस्त ढांचा निर्भर है और ये ही उसे लचीला बनाते हैं।

ब्रिटिश संविधान में कुछ अभिसमय (सांविधानिक परम्पराएँ) निम्न लिखित हैं—

- 1 वर्ष में कम से कम एक बार संसद अवश्य बुलाई जाती है।
- 2 राजा महामंडला की बैठक में सम्मिलित नहीं होता है।
- 3 राजा अपने मंत्रियों का परामर्श सदैव स्वीकार कर लेता है।
- 4 राजा संसद द्वारा पारित विधेयक पर सदैव स्वीकृति प्रदान कर देता है।

- 5 मंत्रिमण्डल अपने कार्यों के लिए ससद के प्रति उत्तरदायी है।
- 6 प्रत्येक विधेयक का तीन बार वाचन होना चाहिये जब कही जाकर उस पर अंतिम मतदान होता है।
- 7 लोकसभा का अध्यक्ष राजनीति में भाग नहीं लेता।
- 8 लोकसभा के अध्यक्ष का निदलीय व्यक्ति होना चाहिये।
- 9 अवकाश ग्रहण करने वाले अध्यक्ष का निर्विरोध निर्वाचन होना चाहिये और जितनी बार वह चाह उसे निर्वाचित किया जाना चाहिये।
- 10 लोकसभा का अधिवेशन जब "यायालय" के रूप में होता है तो केवल कानूनी लॉर्ड ही उपस्थित होते हैं।
- 11 प्रायः सभी राजकीय विशेषाधिकारों का प्रयोग मंत्रियों द्वारा किया जाता है, आदि आदि।

उपरोक्त वचन से स्पष्ट है कि ब्रिटिश संविधान विभिन्न तत्वों में बना हुआ संविधान है। दूसरे शब्दों में ब्रिटिश संविधान के अनेक स्रोत हैं। वह किसी एक आलेख के रूप में नहीं है बल्कि संकटों आलेख उसमें शामिल हैं। ब्रिटिश संविधान के निर्माणत्मक तत्वों के विषय में विचार व्यक्त करते हुए ब्राइस ने ठीक ही कहा है कि, "लोगों की भावनाओं में अथवा लिखित रूप में विद्यमान प्राचीन उदाहरणों का समूह, ककीलो एव राज नताघ्रा के कथन विविध प्रथाओं गिवाज कल्पनाओं, जिनका प्रभाव सरकार की कार्यप्रणाली पर पड़ता है तथा अनेक नसनीय कानून ब्रिटिश संविधान में सम्मिलित हैं।"

ब्रिटिश संविधान का विकास

(Growth of the British Constitution)

ब्रिटिश संविधान क्रमिक विकास का परिणाम है। इसकी जड़े सदियों पुराने इतिहास में जमी हुई हैं। इनका जा रूपा आज हमारे सामने उपस्थित है, वह किसी समय विशेष परिस्थितियों में नहीं बना है बल्कि इसका निर्माण शताब्दियों के अनुभवों ने किया है। ब्रिटिश संविधान का विकास लोगों की राजनीतिक चेतना की पुकार के साथ साथ आवश्यकतानुसार धीरे धीरे हुआ है। परिवर्तन एकदम आकस्मिक नहीं हुए हैं बल्कि प्रत्येक नया कदम पुराने कदम का स्वाभाविक परिणाम रहा है। यह संविधान लगभग 1300 वर्ष पुराना है। इस संविधान के इतिहास का सार यह है कि निरंकुश राजतंत्र का शांतिपूर्ण ढंग से बर्धात्मक राजतंत्र के रूप में रूपान्तरित कर लिया गया है।

ब्रिटिश संविधान का विकास कुछ मुख्य स्तरों का पार करते हुए हुआ है जिनका विवेचन निम्न शीर्षकों के अंतर्गत किया जा सकता है—
एंग्लो सैक्सन काल

ब्रिटेन का लिपिवद्ध इतिहास केल्ट जाति के समय में शुरू होना है जिसने। से लगभग 600 वर्ष पूर्व आश्रमण करके यहाँ बसा जमाया था। केल्ट जाति

की एक शाखा ब्रिटेन के नाम पर इस द्वीप का नाम भी ब्रिटेन पड़ गया। वेल्श जाति के बाद ब्रिटेन रोमन साम्राज्य के चंगुल में फस गया और तब पाचवीं शताब्दी के उत्तरार्ध में ऐंग्लो-सैक्सन जाति (Anglo Saxon Tribe) ने ब्रिटेन पर अधिकार जमा लिया। इस जाति का आधिपत्य लगभग 1066 तक रहा। ऑग और जिंक (Ogg and Zink) के अनुसार यही वह प्रथम काल था जिसे ब्रिटेन के राजनीतिक सत्याग्रो के विकास का प्रारम्भ कहा जा सकता है। कम से कम दो सत्याग्रो इस युग की बहुत बड़ी देन हैं राजपद और स्थानीय स्वायत्त शासन।

राजपद का प्रादुर्भाव—राजपद ब्रिटिश सांविधानिक व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण विन्दु है, जिस पर सम्पूर्ण ब्रिटिश संविधान केन्द्रित है। इस पद का प्रादुर्भाव ऐंग्लो-सैक्सन लोगों के समय सातवीं आठवीं शताब्दी में हुआ। उस समय ब्रिटेन में छोटे छोटे कबालों और समुदाय थे। शन शन शक्तिशाली समुदायों ने निम्न समुदायों पर विजय प्राप्त करना प्रारम्भ किया और ब्रिटेन में राजकीय शासन की स्थापना हुई। अलग अलग राज्यों की स्थापना के बाद वेसेक्स (Wessex) राजघराने की सर्वोच्चता कायम हो गई और अल्फ्रेड (871 ई०) से लेकर नोर्मन विजय (1066 ई०) तक वस्तुतः पूरे इंग्लैंड पर इसी का शासन रहा।

ऐंग्लो-सैक्सन कालीन राजा का पद कभी परम्परागत होता था और कभी निर्वाचित। इस समय राजा का रूप यद्यपि निरकुश हो गया था तथापि उसकी स्वेच्छाचारिता पर विटनेजमोट (Witenagemot) अर्थात् बुद्धिमानों की सभा का बड़ा प्रकुश था। यह राजा की एक प्रकार की परामर्श-दात्री समिति थी जिसके पास इतनी शक्ति थी कि वह राजा को गद्दी से उतार सकते थे और नया राजा चुन सकते थे। शासन प्रवृत्त में इसका पूरा अधिकार था। वास्तव में यह भ्रूणावस्था में प्राधुनिक संसद (Parliament) थी। यह सभा प्रायः अपना अधिकारों का उपयोग नहीं करती थी और राजा का व्यक्तित्व ही सर्वाधिक महत्वपूर्ण समझा जाता था। कालांतर में जैसे जैसे शक्तिशाली राजा आते गये, विटनेजमोट की शक्ति घटती गई। राजाओं ने इसमें अपने मित्रों का भरना शुरू कर दिया और यह राजा की हाथ में हाथ मिलावने वाली संस्था मात्र रह गई।

स्थानीय स्वशासन—सांविधानिक दृष्टिकोण से इस काल की दूसरी महत्वपूर्ण सफलता स्थानीय स्वशासन की स्थापना है। इस समय सम्पूर्ण देश शायरो (Shires) में विभक्त था। शायर स्थानीय शासन की सर्वोच्च इकाई थी। ये शायर ही प्राधुनिक काउण्टियों (Counties) की जन्मदात्री हैं। शायर हन्डरेड (Hundred) नामक उप प्रदेशों में विभक्त थे। एक हन्डरेड में अनेक ग्राम सम्मिलित होते थे। हन्डरेड गावों व शहरों में विभक्त थे। प्रत्येक गाव अथवा शहर में एक टाउनशिप (Township) होती थी जो स्थानीय शासन की सबसे नीचे की इकाई थी। ये सभी इकाइयाँ प्रशासनिक और न्यायिक दोनों ही कार्य करती थीं।

नॉर्मन एञ्जीवन काल

सन् 1066 तक एंग्लो सैक्सन जाति का ब्रिटेन में प्रभुत्व रहा, परन्तु इस वर्ष नॉर्मन (Norman) देश के विलियम आफ नोरमडी (William of Normandy) ने आक्रमण करके ब्रिटेन में नॉर्मन राज्य की स्थापना की। इस विजय के साथ ही ब्रिटिश सांविधानिक विकास का एक नया युग शुरू हुआ।

सामन्तशाही की स्थापना—विलियम ने शासन की सुविधा और जनता की सहायुभूति प्राप्त करने के लिए देश में सामन्तिक शासन की स्थापना की। सम्पूर्ण देश सामन्तिक इकाइयों में बाँट दिया गया। प्रत्येक इकाई एक बैरन (Baron) के अधीन रखी गई जो अपने यहां सेना रचता था और आवश्यकतानुसार राजा की सहायता करता था। विलियम ने वितनेजमोट (Witenagemot) को समाप्त कर दिया। उसके स्थान पर एक महान् परिषद् अथवा उच्च स्तरीय समिति (Great Council) की स्थापना की जिसमें बैरन और राज्य के बड़े बड़े पदाधिकारी बुलाये जाते थे। इस महान् परिषद् को मग्नुम कांसीलियम (Magnum Concilium) भी कहा जाता था। इस परिषद् का काम राजकीय मालगुजारी को इकट्ठा करना व उसका हिसाब रखना था। समिति की बैठक वष में 3 बार होती थी। वतमान चांसलर ऑफ दी एक्सचेंजर (Chancellor of the Exchequer) की उत्पत्ति यहीं से होती है। महान् परिषद् या मग्नुम कांसीलियम के भी वही काम थे जो इसकी पूर्वगामी सस्था वितनेजमोट के थे, किन्तु चूँकि राजा की शक्तियाँ बढ़ गई थीं, अतः महान् परिषद् की शक्तियाँ वितनेजमोट की तुलना में कम हो गईं। विलियम ने एक अनारिम्स समिति जिसे 'क्यूरिया रेजिस (Curia Regis)' कहा जाता था, की भी स्थापना की। इसमें राज्य के स्थायी अधिकारी हाते थे और यह समिति स्थायी होती थी।

मग्नुम कांसीलियम का समाप्त—प्रारम्भ में उपयुक्त दोनों सस्थाओं (Magnum Concilium and Curia Regis) का क्षेत्राधिकार निश्चित था। राजा जिस तरह परामर्श लेता था और किसी का भी परामर्श मानने को बाध्य न था। फिर भी प्रायः प्रशासकीय और दलित गार मामलों में क्यूरिया रेजिस तथा क्यूरिया रेजिस और वितनेजमोट में मग्नुम कांसीलियम अथवा महान् परिषद् में मतान्तर ली जाती थी। धीरे-धीरे क्यूरिया रेजिस अत्यन्त उपयोगी सस्था हो गई और अन्ततः अधिपत्य भी प्रायः सर्व ही उसमें ही समाप्त हो गई। क्यूरिया रेजिस के कुछ विभाग अलग-अलग विभागों का बनने लगे और अन्ततः क्यूरिया रेजिस के अन्तर्गत ही क्यूरिया रेजिस में ही अन्ततः मग्नुम कांसीलियम की उत्पत्ति हुई जिसे 'प्रिवी काउंसिल' (Privy Council) कहा गया। 17 वीं और 18 वीं शताब्दी में प्रिवी काउंसिल में 'काउंसिल ऑफ मिनिस्टर्स' (Council of Ministers) की स्थापना हुई जिसे 'कैबिनेट' (Cabinet) कहा गया। ये दोनों ही सस्थाएँ प्रिवी काउंसिल, काउंसिल ऑफ मिनिस्टर्स तथा क्यूरिया रेजिस की

विद्यमान हैं। इसी प्रकार महान् परिषद् (Magnum Concilium) से संसद के द्वितीय भवन "हाउस ऑफ लॉर्ड्स" (House of Lords) का विकास हुआ। मुनरो और इयस्ट (Munro and Aycarst) ने ठीक ही लिखा है कि अत्यन्त प्रारम्भिक रूप में हम मैग्ना कौंसिलियम में आधुनिक पार्लियामेंट का और क्यूटिया रेजिस में आधुनिक कॅबिनेट का स्वरूप देख सकते हैं।

नोमन कालीन शासन व्यवस्था में बाद में हैनरी द्वितीय ने परिष्कार किया। उसने क्यूटिया रेजिस के न्याय सम्बन्धी और प्रशासन सम्बन्धी कार्यों में भिन्नता की। महान् परिषद् की अधिक बैठकें बुलाकर और उसको न्याय के लिए प्रायः सभी मामलों को सौंपकर उसे संसद की सत्ता बनाया। उसने चल न्यायाधीशों की व्यवस्था की जिससे सब लोगों व स्थानों के लिये सामान्य कानून के विकसित होने में सहायता मिली।

सन् 1196 से 1216 तक ब्रिटेन में एक बहुत ही अत्याचारी राजा हुआ जिसका नाम जॉन था। उसके अत्याचारों से तंग आकर बड़े बड़े वरत उसके विरुद्ध हो गये। उन्होंने उसे गृह युद्ध की धमकी दी। अन्त में जॉन को झुकना पड़ा और उनकी उन मांगों को स्वीकार करना पड़ा जो उन्होंने मैग्नाकार्टा (Magna Carta, 1215) नामक प्रपत्र में प्रस्तुत कीं। इस प्रपत्र अथवा अधिकार पत्र को ब्रिटेन के वैधानिक इतिहास में एक महान् सीमा चिह्न माना गया है। इस महान् अधिकार पत्र के मुख्य प्रबंध निम्न थे—

1 महान् परिषद् अर्थात् मैग्ना कौंसिलियम की सम्मति पर ही राजा सामन्तों पर करारोपण करे।

2 किसी नागरिक को उस समय तक बन्दी न बनाया जाए और न ही उसको निर्वासित किया जाए जब तक उसका अपराध सिद्ध न हो जाए।

3 किसी व्यक्ति को उसकी स्थिति एवं अपराध की मात्रा के अनुरूप ही अथ दण्ड दिया जाए। यह अथ-दण्ड नितान्त स्वेच्छाचारी नहीं होना चाहिए।

4 'कोर्ट ऑफ कॉमन प्ली' (Court of Common Plea) एक सुनिश्चित स्थान पर काय करे, राजा के साथ ये स्थान स्थान पर दौरे न किया करे।

5 राजा चर्च के रागठन और उसके अधिकारियों की निशुक्ति में हस्तक्षेप न करे।

6 प्रभावशाली सामन्तों और पादरियों को महान् परिषद् में अवश्य निमन्त्रित किया जाए।

7 विदेशी व्यापारियों के देश में स्वातंत्र्य विचलन का वेवस युद्ध काल में ही प्रतिबन्ध हो, अथवा उन्हें स्वतन्त्रतापूर्वक देश में आने-जाने की प्राप्ति हो।

8 सम्पूर्ण राज्य में तौल के एक ही पैमानों का प्रयोग किया जाए।

मैग्नाकार्टा ने इन मौलिक तथ्यों की सृष्टि की कि राजा को कुछ मूलभूत विधियों के अधीन रहना चाहिये और यदि वह उनका उल्लंघन करे तो जनता को अधिकार है कि यह राजा को उन विधियों को मानने के लिए बाध्य करे। अंग

ग्रीर जिंक (Ogg and Zink) के अनुसार "इनके द्वारा समन्तो ने राजा पर यह प्रतिबन्ध लगाकर कि वह झगुक काय करे और झगुक नही, देश की निरकुशवाद की झार प्रवाहित होती हुई धारा को जनतंत्र की दिशा म मोड दिया ।

संसद का सूत्रपात—मग्नाकार्टा न यद्यपि प्रतिनिधित्व के प्रश्न को नही उठाया किन्तु इसके बाद आशिक रूप में यह सिद्धांत प्रचलन में आ गया । इसी के साथ-साथ आधुनिक संसद (Modern Parliament) के बीज ब्रिटिश संविधान में दृष्टिगोचर होने लग । हैनरी तृतीय के समय महान परिषद् (Magnum Concilium) को आधुनिक संसदीय व्यवस्था की दिशा में आगे बढ़ने का प्रवर्तन मिला । अभी तक महान परिषद् में केवल गिणप बरन, राज्य के उच्चाधिकारी आदि ही सम्मिलित होते थे, परन्तु अब इसमें प्रजा के प्रतिनिधियों की वृद्धि हुई । बिशप तथा बरनो के साथ साथ प्रत्येक शायर से 22 उपाधि प्राप्त व्यक्ति (Knights) तथा प्रत्येक गरो (Borough) से 22 स्वतंत्र नागरिक बुलाय गए । इस प्रकार बड़े-बड़े लोगों के साथ साथ छोटे छोटे लोगों का भी महान परिषद् में आना प्रारम्भ हुआ और वर्तमान लोकसभा की नींव पड़ी । संसद का यह अधिवेशन 1265 में बुलाया गया ।

सन् 1274 ई० में एडवर्ड प्रथम सिंहासन पर बठा । सन् 1275 में संसद ने वेस्ट मिनिस्टर का प्रथम विधान (First Statute of West Minister) पारित किया जिसमें भूमि कर निश्चिन किया गया तथा निर्वाचन व्यवस्था स्वीकृत की गई । सन् 1278 में ग्लोसेस्टर का विधान (Statute of Gloucester) पारित हुआ । इसके अंतर्गत यह व्यवस्था की गई कि किस प्रकार भूमिपति किस अधिकार और भूमि का प्रयोग करते रहे हैं । सन् 1279 में पादरियों के अधिकार सीमित कर दिये गए । सन् 1285 ई० में वेस्ट मिनिस्टर का द्वितीय विधान (Second Statute of West Minister) पारित हुआ, जिसके अनुसार मृत्यु के बाद स्वतंत्र नागरिकों की भूमि उनके ज्येष्ठ पुत्रों को दिय जाने की व्यवस्था हुई ।

सन् 1295 में एडवर्ड प्रथम ने एक संसद (Parliament) बुलाई जिसका नाम आदश संसद (Modern Parliament) रसा गया । इस आयोजन से अंग्रेजी संसद का विकास एक और चरण आगे बढ़ा । इस संसद में शायरो और बारा (Shires and Boroughs) के 172 बरनो, बर्लजिमो, बिशपो आदि के 400 प्रतिनिधि थे । इस आदश संसद में वास्तव में जनता के प्रतिनिधि अधिक संख्या में सम्मिलित हुए और शन शन इन जन प्रतिनिधियों की सरया उत्तरोत्तर बढ़ती गई और अंत में यह ब्रिटिश शासन व्यवस्था का एक स्थायी तथा अनिवार्य अंग बन गई ।

यह ध्यान रखने योग्य बात है कि प्रारम्भ में आदश संसद (Modern Parliament) की बटन एन सदन के रूप में हुई जिसमें तीन भलग भलग समूह थे—प्रथम समूह ऊँचे लोगों का था जि हैं नोबल (Noble) कहा जाता था, दूसरा समूह

बार्लो लोको का था और तीसरा समूह भावार्ण लोको का । कालान्तर म व्यावहारिक स्वाथ ने इन सद सदस्यो को दो समूहो मे बाट दिया । समान हितो के कारण एक और उच्चकोटि के सामन्त तथा पादरी और दूसरी और निम्नकोटि के सामन्त और नागरिक (Commoner) एक साथ मिल गये । दोना समूहो की अलग-अलग बैठक होने लगी । प्रथम वग के लोको की सभा का नाम लोड सभा (House of Lords) तथा दूसरे वग के लोको की सभा का नाम लोक सभा (House of Commons) पडा । इस प्रकार द्विसदनीय सदस्य का प्रादुर्भाव हुआ । यह द्विसद नात्मक व्यवस्था सन् 1295 के बाद लगभग 100 वर्षो मे पूरा हुई ।

सदस्य की शक्तिया धीरे 2 बढ़ती गई । प्रारम्भ मे राजा का खर्चा माल गुजारी से चल जाता था, परन्तु युद्ध के कारण उसकी धन सम्बन्धी आवश्यकता दिन पर दिन बढ़ती गई और उसे सदस्य को बार बार करो की स्वीकृति के लिए बुलाना पडा । सन् 1340-41 मे एडवर्ड तृतीय को सदस्य न करो की स्वीकृति उस समय प्रदान की जब उसने निम्नलिखित शर्तों को स्वीकार कर लिया -

- (1) राजा सदस्य की स्वीकृति के बिना कोई नये कर नही लगायेगा ।
- (2) सदस्य हिसाब-किताब का निरीक्षण करने के लिए एक आयोग की नियुक्ति कर सकेगी ।
- (3) राजा के मन्त्रियो की नियुक्ति सदस्य द्वारा की जाएगी ।
- (4) सदस्य के नये अधिवेशन के प्रारम्भ होने से पूर्व मन्त्री राजा के समक्ष अपना त्याग पत्र प्रस्तुत करेंगे और अपने विरुद्ध की हुई शिकायतो का सदस्य को उत्तर देंगे ।

इस प्रकार इस युग मे सदस्य को मन्त्रियो तथा वित्त पर नियन्त्रण रखने का अधिकार प्राप्त हो गया । किन्तु अभी भी सदस्य की शक्ति अधिक नहीं हो पाई थी क्योंकि उसका बुलाना, उसे विमर्जित करना आदि काम राजा के ही हाथ मे था । इसके अतिरिक्त उसे विधि-निर्माण सम्बन्धी कोई अधिकार न थे तथा लोक सभा को वित्त के ऊपर कोई अधिकार प्राप्त न थे ।

प्लान्टेगनेट व लंकास्ट्रीयन

सदस्य की शक्ति का उत्तरोत्तर विकास होना गया । प्लान्टेगनेट वंश के राज्य काल मे जो 1154 से 1399 तक रहा इसकी शक्ति से बहुत वृद्धि हुई । इंग्लैंड के इतिहास मे सबसे प्रथम सन् 1327 मे सदस्य ने एडवर्ड द्वितीय का मिहासन से च्युत कर दिया । रिचर्ड द्वितीय को भी सदस्य के सामने झुटना पडा और सदस्य ने तथा स्ट्रीयन वंश के राजा हैनरी को इंग्लैंड के राजसिंहासन पर बिठा दिया ।

सन् 1399 से 1485 तक लंकास्ट्रीयन (Lancaster) वंश के हाथ मे शासन की सत्ता रही । उस समय समस्त नोबल अधिकार मिने निम्न मे मुख्य निम्न हैं—

- (1) हैनरी चतुर्थ ने अपने पुत्र हुए मन्त्रियो के मन्त्री मण्डल का प्रिवी काउंसिल (Privy council) का नाम दिया जो अब तक चला आ रहा है ।

(2) सन् 1401 में लोकसभा ने राजा को यह स्वीकार करने के लिए बाध्य किया कि नवीन करों की स्वीकृति देने के पूर्व राजा को जनता की शिकायतों का निवारण करना चाहिए। बाद में यह परिपाटी अपनाई गई और नये करों की स्वीकृति उम समय दी जाने लगी जब राजा जनता की शिकायतों को दूर करने का वचन दे देता था।

(3) सन् 1407 में लोक सभा को स्वयं वित्त विधेयक आरम्भ करने का अधिकार प्राप्त हुआ, हालांकि इस सम्बन्ध में पूर्ण शक्ति उसे 1911 के अधिनियम के बाद ही मिल सकी।

बिना यह सब कुछ होते हुए भी संसद अपनी शक्ति को संगठित नहीं कर सकी। इसी मध्य 'गुलाबों के युद्ध' (War of Roses) शुरू हो गये और लोग परेशान हो कर यह चाहने लगे कि ऐसा राज्य पुनः अस्तित्व में आये जिस पर संसद का कोई नियन्त्रण न हो।

ट्यूडर काल

सन् 1485 में ट्यूडर राजाओं की निरंकुश सत्ता स्थापित हो गई। ट्यूडर वंश का राज्य 1903 ई० तक चला। ट्यूडर सम्राटों ने दश में निरपेक्ष राजतंत्र की स्थापना की। इस वंश के शासन काल में संसद की शक्ति को बड़ा आघात पहुँचा जनता ने ट्यूडर शासकों की निरंकुशता को प्रसन्नतापूर्वक इसलिए स्वीकार किया क्योंकि उन्होंने देश में सुख, शांति और समृद्धि स्थापित की तथा बरनों (Barons) की शक्ति को क्षीण कर दिया। ट्यूडर राजाओं ने विपुल धनराशि एकत्रित कर ली, धन उन्हें समद की बुलान की आवश्यकता ही नहीं हुई। यद्यपि ट्यूडर सम्राटों ने संसद का अपनी स्वामिनी नहीं होने दिया, तथापि उसकी सदस्य संख्या में वृद्धि की और प्रतिनिधित्व के सिद्धांतों को भी निर्धारित किया। ऐलिजाबेथ प्रथम ने महत्त्वपूर्ण विषयों पर समद की राय से काम करना शुरू किया। इस प्रकार वह स्थिति पैदा हुई जिसमें इंग्लैंड के शासन अधिकार समद महित राजा में निहित हो गये और दोनों में सहयोग चलन लगा। ट्यूडर काल में एक महत्त्वपूर्ण बात यह रही कि राजकीय शक्ति पाप के नियन्त्रण से मुक्त हो गई।

स्ट्यूअर्ट काल

स्ट्यूअर्ट राजाओं ने 1603 से 1714 ई० तक राज्य किया। इस अवधि में राजा और संसद एक दूसरे के विरोधी थे। ब्रिटेन में यह भाग की जाने लगी कि राजाओं की शक्ति को मर्यादित करके ब्रिटेन में वैधानिक राजतंत्र स्थापित किया जाय। स्ट्यूअर्ट काल में संसदीय लोकतंत्र की आधार शिखा बहुत कुछ रत दी गई। इसी अवधि में 1688 की गौरवपूर्ण क्रांति (Glorious Revolution) हुई। इस क्रांति के बाद विनियम और मरी की समुन्नत शासन स्थापित किया गया। ब्रिटेन में निरंकुश राज्य समाप्त हो गया और समद की प्रभुता स्थापित हो गई। राजा को बानून देने अधिकार दिये गए।

स्टुअर्ट काल (Stuart Period) में जो प्रमुख कानूनी सांविधानिक परिवर्तन हुए और संसद शक्ति विकास की जिन अत्यंत ऊंची सीढ़ियों पर चढ़ी—उनका संक्षेप में इस प्रकार उल्लेख किया जा सकता है—

1. सर्वप्रथम 1628 में संसद चार्ल्स प्रथम से उस विख्यात “अधिकार याचना पत्र” (Petition of Rights) पर हस्ताक्षर कराने में सफल हुई जिसके अनुसार यह निश्चित हुआ कि—

- (क) संसद की स्वीकृति के बिना राजा नये कर न लगाये,
- (ख) संसद की पूर्व स्वीकृति के बिना राजा कोई धन उधार न ले,
- (ग) राजा बिना कोई निश्चित कारण बताये हुए ही किसी व्यक्ति को बन्दी न बनावे, एवं
- (घ) राजा शांति काल में युद्ध सम्बन्धी कोई कानून लागू न करे।

2 सन् 1679 में “बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम” (Habeas Corpus Act) बनाया गया। यह निश्चित किया गया कि राजा जिन लोगों को बन्दी बनायेगा, उन पर तुरन्त ही न्यायालयों में अभियोग चलायेगा।

3 सन् 1689 में संसद द्वारा अधिकार-पत्र (Bill of Rights) पर विनियम और मेरी के हस्ताक्षर कराये गये। इसके अनुसार यह निश्चित किया गया कि—

- (क) राजा संसद की पूर्व स्वीकृति के बिना कोई नवीन कर नहीं लगायगा।
- (ख) राजा को वष में कम से कम एक बार संसद की बैठक अवश्य बुलानी होगी।
- (ग) राजा संसद की पूर्व स्वीकृति के बिना कोई सेना नहीं रख सकेगा।
- (घ) अपने स्वायत्त के लिए “याय काय पर प्रभाव डालने के लिए राजा उच्चा न्यायालय जैसे नवीन न्यायालयों की स्थापना न कर सकेगा।
- (ङ) संसद के सदस्यों को भाषण की स्वतंत्रता का अधिकार होगा।

4 सन् 1701 में संसद ने समझौते का अधिनियम (Act of Settlement) पारित किया। यह निश्चय हुआ कि रानी ऐन की मृत्यु के उपरान्त यदि कोई उत्तराधिकारी राज्य का नहीं हो तो हेनारि वंश की राजकुमारी सोफिया और उसके उत्तराधिकारी इंग्लैंड के राजसिंहासन पर आसीन होंगे। इसके अनिश्चित दम एक्ट द्वारा मंग्रेजी जनता के धर्म, याय और स्वतंत्रता की रक्षा का आयोजन किया गया। इस सम्बन्ध में तीन धारणें विशेष प्रसिद्ध हैं—

- (i) इंग्लैंड के राजा को इंग्लैंड के चर्च का अनुयायी होना होगा।
- (ii) राजा किसी ऐसे देश की रक्षा के लिए संसद का वाक्य नहीं करेगा जो देश इंग्लैंड के अधीन न हो। उसे ऐसा करने के लिए संसद की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक होगा।
- (iii) राजा संसद की अनुमति प्राप्त किए बिना ब्रिटेन की सीमा से बाहर नहीं जायगा।

5 विलियम और मेरी के शासनकाल के समाप्त होने से पहिले ही द्वि-दल प्रथा (Two party System) प्रारम्भ हो गई। इसकी उत्पत्ति सन् 1679-81 में हुई। चूंकि चार्ल्स द्वितीय के बोर्ड शासन नहीं था, अतः उत्तराधिकारी का प्रश्न उठा। संसद यह नहीं चाहती थी कि चार्ल्स द्वितीय का भाई जेम्स द्वितीय राज्य सिंहासन का उत्तराधिकारी हो क्योंकि वह पक्का कैथोलिक था। इसलिए संसद में बहिष्कार विधेयक (Exclusion Bill) रखा गया जिसके अनुसार जेम्स द्वितीय को चार्ल्स के दाद सिंहासन से बहिष्कृत करना था। विधेयक पर बड़ा मतभेद रहा और संसद व्हिग्ज (Whigs) व टोरी (Tories) लोगों के दो दलों में विभक्त हो गई। व्हिग्ज लोग विधेयक का पक्ष में थे जबकि टोरी लोग विपक्ष में। जिस प्रश्न को लेकर मतभेद पड़ा हुआ था वह तो शीघ्र ही हल हो गया लेकिन इन दोनों दलों ने परस्पर विरोधी राजनीतिक दलों का रूप ले लिया। इसी समय से ब्रिटेन में द्वि-दल प्रणाली का प्रारम्भ हुआ। वर्तमानकाल में व्हिग्ज लिबरल (Liberals) और टोरी और कन्सर्वेटिव (Conservatives) कहलाते थे।

6 सन् 1693 में राजा विलियम ने संसद के बहुमत वाले दल में से अपने मंत्री मण्डल का निर्माण किया। इस मंत्री मण्डल को उसने जुंटा (Junta) कह कर पुकारा। सभी से यह प्रथा चल पड़ी कि मंत्री मण्डल सदैव उसी दल का होगा जिसका संसद में बहुमत हो। इस प्रकार कैबिनेट (Cabinet) का प्रारम्भ हुआ।

7 सन् 1689 में सैन्य अधिनियम (Army Act) और सन् 1694 में त्रै-वार्षिक अधिनियम (Triennial Act) पास हुए। प्रथम का अनुसार सैनिकों का एक वर्ष के लिए भर्ती किया जाना निश्चित हुआ जिससे राजा के लिए यह आवश्यक हो गया कि वह प्रति वर्ष संसद की बैठक बुलाये। द्वितीय के अनुसार संसद की अवधि तीन साल के लिए निश्चित कर दी गई। थोड़े ही समय में दाद सप्तवर्षीय अधिनियम (Septennial Act) पारित हुआ जिससे संसद का कार्यकाल सात वर्ष कर दिया गया।

8 सन् 1707 में स्कॉटलैंड का संयोग अधिनियम (Act of Union with Scotland) भी पास हो गया जिसके अनुसार वहां से भी लाइ सभा और लोक सभा में क्रमशः 16 और 45 सदस्य भेजने की अनुमति मिल गई।

अंतिम चरण

ब्रिटिश संविधान के अंतिम चरण का प्रारम्भ हम सन 1714 से मान सकते हैं जब हैनोवर वंश के जाज प्रथम का राज गद्दी मिली और तत्पश्चात् संसद की सदैव के लिए सर्वोच्चता स्थापित हो गयी। इस शक्ति वृद्धि के दो प्रमुख कारण थे—

(1) प्रथम तो संसद के द्वारा ही सन् 1701 के गमभीरे अधिनियम (Act of Settlement) के अनुसार वह राजा बनाया गया। इस परिस्थिति में उसे संसद के प्रति वृत्त होना पड़ा।

(11) दूसरे अंग्रेजी न जानने के कारण उसे प्रत्येक बात के लिए ससद पर ही निर्भर रहना पडा ।

कॅबिनेट का विकास अथवा प्रधान मंत्री द्वारा मंत्री मंडल की अध्यक्षता का सूत्रपात—चूंकि हैनोवर राजा अंग्रेजी नहीं जानते थे, इसलिए उन्होंने ससद व मंत्री-मंडल को स्वेच्छानुसार व्यवहार करने के लिए छोड़ दिया । उन्होंने मंत्री मंडल की बैठकों में सम्मिलित होना और उसका समापित्व करना भी त्याग दिया । उनके स्थान की पूर्ति मंत्रियों में से ही एक ने प्रारम्भ कर दी और वह मंत्री प्रधानमंत्री कहलाया । इस प्रकार मंत्री मंडलीय (Cabinet) पणाली द्वारा, जिनमें एक प्रधान मंत्री और अन्य मंत्री हो, शासन का कार्य करने की प्रथा ने बल पकडा । राजाओं के असाधारण अधिकार धीरे धीरे उनके हाथों से निकल कर मंत्रियों और ससद के हाथ में आने लगे । राजा वास्तविक शासन न रहा, वह सांविधानिक प्रधान बन गया ।

मताधिकार एवं लोकसभा की शक्तियों का विस्तार—हैनोवर वंश के प्रारम्भ होत ही ससद के अधिकारों में वृद्धि अवश्य हुई फिर भी आंतरिक रूप में वह शक्ति शाली न थी क्योंकि वह जनता के एक अत्यंत छोट भाग का प्रतिनिधित्व करती थी । वास्तव में 1714 के पश्चात् का इतिहास मताधिकार और लोकसभा की शक्तियों के विस्तार का इतिहास रहा । ससद ने अपनी शक्ति वृद्धि के लिए अनेक सुधार अधिनियम पारित किए जिनमें प्रमुख ये हैं—

(1) सन् 1716 में सप्त वर्षीय अधिनियम (Septennial Act) द्वारा लोक सभा की अवधि तीन वर्ष से सात वर्ष कर दी गई ।

(2) 1732 के अधिनियम द्वारा ससद में मध्यम श्रेणी के लोगों के प्रतिनिधियों का आना प्रारम्भ हुआ ।

(3) 1835 में ससद ने म्युनिसिपल कारपोरेशन अधिनियम पारित किया जिसके अनुसार स्थानीय सरकारों में जनता के प्रतिनिधियों की संख्या में वृद्धि हुई ।

(4) सन् 1837 के सुधार नियम द्वारा मध्यम वर्ग के अतिरिक्त अन्य दम्त कारा और शहर के मजदूरों का भी मतदान का अधिकार मिला ।

(5) सन् 1884 के सुधार अधिनियम द्वारा वेतीहर मजदूरों का मताधिकार मिला गया ।

(6) सन् 1888 का स्थानीय सरकारी अधिनियम (Local Government Act) द्वारा काउण्टी बोर्डों की स्थापना हुई जिसे कि जनता के चुने हुए प्रतिनिधि होते थे ।

(7) 1894 के स्थानीय सरकारी अधिनियम द्वारा प्रशासकीय काउण्टी प्रदेशों को महरी और देहाती जिलों में बांट लिया गया और इस बात की व्यवस्था की गई कि उनकी समितियां निर्वाचित हों ।

(8) सन् 1911 का ससदीय अधिनियम (Parliament Act) पारित हुआ जिसके अनुसार वित्त विधेयकों पर लोकसभा का एकाधिकार स्थापित हुआ और लाड

सभा को केवल यह अधिकार दिया गया कि वह एंगे विधेयका को केवल दो बप तक के लिए निलम्बित कर सके। सन 1949 में थम दल की सरकार ने उसकी शक्ति पर और भी अधिा प्रतिबध लगा दिया। इन दोनों अधिनियमों ने लोकसभा की शक्ति में इतनी अभिवृद्धि कर दी कि वह सत्तार की जनतन्त्रात्मक निकाया में सर्वोपरि हो गई।

(9) सन् 1918 के अधिनियम द्वारा तीस बप में अधिक आयु की स्त्रियों को भी मताधिकार प्राप्त हुआ।

(10) सन 1926 के अधिनियम के अनुमार 21 बप में अधिक आयु वाले स्त्री पुरुषों का मताधिकार मिला।

(11) बंस्ट मिनस्टर का महत्वपूर्ण कानून बना, जिसके द्वारा राजा और उप निवेशा के पारस्परिक सम्बन्धों का निर्णय किया गया।

उपरोक्त विवरण लगभग 1300 बप पुराने ब्रिटिश संविधान के विकास की कवत मान सक्षिप्त रूपरेखा ही प्रस्तुत करत हैं, किन्तु इनसे यह स्पष्ट है कि विश्व के मय किसी भी देश में एसा राजनीतिक विकास नहीं हुआ जा इतने लम्बे समय तक निरंतर चतता रहा हो। ब्रिटिश संविधान में अनेक परिवर्तन हुए हैं और आज भी हो रहे हैं। विनाम का कम रका नहीं है, वह गतिशील है।

ब्रिटिश संविधान का स्वरूप अथवा उसकी विशेषतायें

(The Nature or Salient features of the British Constitution)

ब्रिटिश संविधान की कुछ निराली विशेषतायें हैं। यह विश्व में सबसे प्राचीन है और अनेक राजनीतिक प्रथायें इसमें निराली हैं। इसके द्वारा अनेक प्रकार से राजनीति के क्षेत्र में विश्व का पथ प्रदर्शन हुआ। आज के अधिकांश संविधान बहुत कुछ ब्रिटिश संविधान की ही तबल हैं। सब शक्तिशाली संसद, उत्तरदायी मन्त्रि मण्डल, द्विसत्तारत्मक व्यवस्थापिका, संविधानिक गणपालिका, कानून का शासन, स्वायत्त शासन आदि ब्रिटिश सांविधानिक परम्परा की देन हैं। मुनगे ने ब्रिटिश संविधान को 'मातृ संविधान' (Mother Constitution) और ब्रिटिश संसद को 'मातृ संसद' (Mother Parliament) ठीक ही कहा है।

ब्रिटिश संविधान के स्वरूप और उसकी विशेषतायों का विश्लेषण हम निम्नलिखित शीर्षकों में कर सकते हैं —

(1) अनुभव-जनित संविधान—ब्रिटिश संविधान जनता के अनुभव से प्रादुर्भूत हुआ है। ब्रिटिश जनता ने अपने अनुभव में आवश्यकता और परिस्थितियों के अनुसार इसे परिवर्तित किया है। जनता के अनुभव के आधार पर उसमें जोड़ और छटाव होत रहे हैं। टमोलिसे इसे 'अवसर और वृद्धि की सन्तान' कहा गया है। यह जासमुदाय का एक ठेगा भवन है जिसमें एक के बाद दूसरे अधिकारियों ने अपनी सुविधा और समय की परिस्थिति के अनुसार सुधार करने के लिए कदा कदा परिवर्तन, विचारों, वरामदों और स्तम्भों के रूप में योग दिया है।" भाग और ब्रि क ने ठीक

ही लिखा है कि "ब्रिटिश संविधान "सिद्धांतों और आचरणों का एक समूह है जो एक सहस्र वर्ष के इतिहास का निरीक्षण करने पर ही एकत्र किये जा सके हैं।"

(2) अलिखित संविधान — ब्रिटिश संविधान की दूसरी विशेषता उसका अलिखित होना है। पर जैसा कि कहा जा चुका है, इसका अभिप्राय यह नहीं है कि कोई लिखित कानून ब्रिटिश संविधान का अंग है ही नहीं। इसका आशय केवल यह है कि ब्रिटिश संविधान गंभीर लिखित (Partly written) और बहुत कुछ अलिखित (Mostly unwritten) है। यह कोई पूर्व निश्चित व्यवस्था नहीं है जिसके अनुसार शासन का संचालन होता चाहिए। इसका जान बूझ कर कभी निर्माण नहीं किया गया है। इसका विकास धीरे धीरे शताब्दियों में हुआ है। इसमें लिखित भाग में वे सब कानून हैं जिन्हें संसद ने समय समय पर बनाया है जैसे 1215 का मगनाकार्टा 1628 का पिटिशन ऑफ राइट्स, 1911 व 1949 के संसदीय कानून आदि। इस संविधान के अलिखित भाग में उन सांविधानिक परम्पराओं या अभिसमयों का स्थान है जो लिखित न होने पर भी लिखित कानून के समान ही मान्य है। इस प्रकार यह संविधान लिखित कानूनों और अलिखित प्रथाओं व परम्पराओं का मिश्रण है।

(3) विकसित संविधान — ब्रिटिश संविधान एक विकसित संविधान है जिसने अपना वर्तमान स्वरूप युगों के विकास के बाद प्राप्त किया है। विचित्रता यह है कि इसका विकास एक ओर तो बिना पूर्व योजना के अवसर और आवश्यकतानुकूल हुआ है तथा दूसरी ओर नियोजित ढंग से भी। उदाहरणार्थ, संसदीय कानून जहाँ सुनियोजित व्यवस्थापन द्वारा अस्तित्व में आये हैं वहाँ सांविधानिक परम्पराओं अथवा अभिसमय या रूढ़िवादी परिस्थितियों की उपज हैं। फिर भी यह अवश्य है कि ब्रिटिश संविधान की योजना का नत्व मुविचारित न हो कर अधिराजत अस्त-व्यस्त सा है। इनमें जोड़ और छटाव हाते रह रहे हैं। "यह एक ऐसा ढांचा है जिसने मालिकों ने समय समय पर इसमें खम्बे, गोमे वरुण्डे, गादि जोड़े हैं, जैसी उनमें आवश्यकताओं प्रतीत होती गई।" अनेक बार तो पुरानी बातों का समाप्त किये बिना ही गई बातों का व्यवस्था कर दी गई है। इसी कारण इस संविधान में अनेक असंगतियाँ दर्शनी वाँ मिलनी हैं। वास्तव में ब्रिटिश संविधान एक बहुत पुरानी इमारत के समान है जिसमें समयानुकूल परिवर्तन होने रहे हैं और जो अब वर्तमान की आवश्यकताओं के अनुरूप परिवर्तित करली गई हैं।

ब्रिटिश संविधानों के धीरे धीरे विकसित होने के कुछ विशेष कारण रहे हैं। सबसे प्रथम तो अधिराजत का स्वभाव अधिराजत रूढ़िवादी है। वे ज्यादातर उन्हीं आवश्यक परिवर्तनों का स्वीकार करते हैं जिनसे अधिराजत से अधिराजत परम्परागत संस्थाओं की रक्षा की जा सके। दूसरे, अधिराजत लोग सिद्धान्तवादी कम और व्यवहारवादी अधिक होते हैं। सिद्धान्तों की उपयोगिता को व्यावहारिकता की दृष्टि से पर्येक्स पर वे सन्तुलन और बुद्धिमत्ता से काम लेते हैं। इस प्रकार आत्मिक परिवर्तनों

ब्रिटिश संविधान में सिद्धांत और प्राचरण ने इस महान् अन्तर को कुछ उदाहरणों द्वारा भली प्रकार समझा जा सकता है —

(1) सिद्धांत इंग्लैंड में निरंकुश राजतंत्र है। सांविधानिक दृष्टि से ब्रिटिश सम्राट सर्वोपरि है। उसी में सम्पूर्ण शक्ति निहित है। वह सम्पूर्ण विधि और नियम का स्रोत है। वही संसद को ग्राह्य करता है तथा उसका विघटन और समाप्त कर सकता है। राज्य व सैनिक और द्रसैनिंग अधिकाधिकारी तो वही नियुक्त और प्रवर्द्ध करता है। सम्राट ही जल, धन और नभ सेवा का स्वामी है। युद्ध की घोषणा शांति एवं संधियाँ उगी वें नाम से होती हैं। और तो और विरोधी दल भी राजा का है (His Majesty's Loyal Opposition), परन्तु यह सब उगका अव्यक्तविध प्रथवा सद्भावित रूप है। व्यवहार में सम्राट इन शक्तियों का उपयोग नहीं करता। उसकी सम्पूर्ण शक्तियाँ संसद अथवा मंत्रि मन्त्र के हाथ में आ गई हैं। राजा मंत्रि मण्डल का हाथ की कठपुतली है, यहाँ तक कि राजा संसद व अन्वेषण में जो भाषण देता है वह भी मंत्रियों द्वारा ही तैयार किया जाता है। 'बैजहोट (Bag-hot) का टीका ही लिगाता है कि यदि संसद के आने से पहले उसके मृत्यु प्रादेश की पारित कर उगरे पात भेज दें तो उन पर भी उम हस्ताक्षर कर ही पडेंगे।' राजा केवल शक्ति का प्रतीक है, वास्तविक शक्ति उसके हाथ से निकल चुकी है।

आज ब्रिटन में जनता सम्प्रभु है और उस वास्तविक सम्प्रभुता का प्रतीक राजा (King) का हाथ में मुकुट (Crown) है। मुकुट प्रणामाती संस्था है, जबकि राजा प्रणामाती का व्यक्तिगत प्रतीक है। मुकुट की शक्ति यथाय एवम् वास्तविक है जबकि राजा की शक्ति केवल नाम मात्र की। इस मुकुट की संस्था में मंत्री राजा प्रिवी काउंसिल तथा संसद सम्मिलित हैं। वास्तव में यह एक अविच्छिन्न अव्यक्तविधता है कि ब्रिटन में सद्भावित रूप से संसद और मंत्री मंडल केवल परामर्शदात्री संस्थायें हैं और राजा उनके परामर्श को मानने अथवा न मानने की पूर्ण स्वतंत्रता है, लेकिन व्यावहारिक दृष्टि से यह संस्थायें ही सर्वशक्तिमान हैं। ब्रिटिश संविधान के सिद्धांत और व्यवहार में इस भेद का आग में इन शब्दों में प्रकट किया है — 'इंग्लैंड की शासन पणाली अन्तिम सिद्धांत में निरंकुश राजतंत्र दलने में सीमित विधानिक राजतंत्र और व्यवहार में लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।

(2) ब्रिटिश संविधान की अव्यक्तविधता का दूसरा महत्वपूर्ण उदाहरण यह है कि सिद्धान्त संसद सर्वोच्च है, किंतु व्यवहार में संसद मंत्रि मंडल के हाथ की कठपुतली है। इसी तरह सद्भावित रूप में सम्पूर्ण व्यवस्थापन संसद राजा (The King in Parliament) द्वारा किया जाता है लेकिन व्यवहार में अधिकांश व्यवस्थापन मंत्रि मंडल द्वारा ही होता है। ब्रिटिश मंत्रि मंडल इतना शक्तिवान है कि अपने बहुमत के बल पर वह मनसूबे पर छाया रहता है और उसे अपने इशारे पर उखाटा रहता है। बैजहोट (Baghot) के शब्दों में, "मंत्रि मंडल (संसद का) उत्पादन है,

लेकिन उसे इतनी शक्ति प्राप्त है कि वह अपने उत्पादा कर्ताओं को भी समाप्त कर सकती है।”

(3) सिद्धांत में साँड सभा के पास सर्वोच्च न्यायिक शक्ति है और वह अपील का सबसे बड़ा न्यायालय है, परन्तु वास्तव में न्याय सम्प्रदायी काय कानून के लार्डों (Law Lords) द्वारा ही सम्पादित किया जाता है।

(4) ब्रिटिश संविधान में सिद्धांत और वाचस्पत्य में अंतर का एक अर्थ उदाहरण यह है कि ब्रिटिश शासन व्यवस्था में सिद्धांत रूप में शक्ति का पृथक्करण देसत की मिलता है जब कि वास्तव में वहाँ शासन की शक्ति पूरात केन्द्रीभूत है। सद्धान्तिक दृष्टि से विधि निर्माण की शक्ति संप्रदाय में, प्रशासकीय शक्ति मंत्री मण्डल में और न्यायिक शक्ति न्यायपालिका में निहित है। इसी सद्धान्तिक रूप से अमिन होकर मोटस्वू ने अपनी रचना “स्पिरिट ऑफ लॉज” (Spirit of Laws) में लिख दिया था कि ब्रिटेन की शासन-व्यवस्था शक्ति के पृथक्करण का एक उत्तम उदाहरण है। परन्तु व्यावहारिक दृष्टि से हम यही देखने को मिलता है कि ब्रिटिश संविधान शक्ति पृथक्करण का पूरी तरह परन्तु नहीं करता। आग एव जिंक (Ogg and Zink) का मत है कि चाहे स्वतंत्र न्याय पालिका के अस्तित्व की व्यवस्था के कारण ब्रिटेन में शक्ति का आशिक पृथक्करण हो परन्तु वहाँ व्यवस्थापिका और न्यायपालिका शक्ति का मिश्रण है। रामजेम्स (Ramsay Muir) ने भी ऐसा ही मत प्रकट करते हुए कहा है कि ब्रिटेन में व्यवस्थापिका और न्यायपालिका शक्तियों का मिश्रण है। हीवट (Hewart) ने अपनी पुस्तक “यू डेस्टाटिस्म” में यह प्रतिपादित किया है कि व्यवस्थापन के विस्तार के कारण अब न्यायपालिका की शक्ति मंत्री मण्डल में केन्द्रित होती जा रही है।

ब्रिटिश संविधान की अवास्तविकताओं का तब इतना प्रबल है कि इसमें केवल ब्रिटिश प्रशासनिक ढाँचे के बारे में भावित्य ही पदा की बन्नि कतिपय विद्वानों को यह कहने के लिए भी बाध्य कर दिया कि ब्रिटेन में संविधान जमी किसी वस्तु का अस्तित्व ही नहीं है। मुनरो (Munro) ने इस तत्व को बहुत सुन्दर शब्दों में इस प्रकार व्यक्त किया है—“किसी पदाधिकारी के नाम से कोई पदाधिकारी काय करता है संविधान के अनुसार नाम किसी और तरह होने चाहिये, लेकिन पदाधिकारी उन कार्यों को किसी और ही ढंग से करने हैं। मंत्री कारण है कि अपनी आगत प्रणाली का समन करने में प्रसंजी तैलक प्राये अस्यायो में जो कुछ हाना चाटिय उमका विग्रह करते हैं और प्राये अस्यायो में यह सममान का प्रथम करते हैं कि वास्तविकता उपमे मयथा मिश्र है। एती तथा म यदि ही गिकोवित्री ने वय का परित्याग करके नगरात्मक स्वर में यह कह दिया कि ब्रिटेन में संविधान जमी कोई वस्तु नहीं है तो हमम आश्चर्य की कोई बात नहीं है।”

यह प्रश्न स्वाभाविक रूप से उठता है कि आखिर ब्रिटिश संविधान में इस प्रकार की अवास्तविकता क्यों मिलती है? इन अवास्तविकताओं अथवा अंतरों के तीन प्रधान कारण हैं—वैधानिक विकास की क्रमिकता, स्थिति में क्रान्तिकारी परिवर्तन हो जाने के बाद भी परम्परागत स्वरूप को बनाये रखने की प्रवृत्ति और अधिकांश परिवर्तना का परम्पराओं द्वारा अस्तित्व में आना। वास्तव में अंग्रेजों ने अपने रूढ़िवादी स्वभाव के कारण अपनी ऐतिहासिक परम्पराओं को आमूल नष्ट नहीं किया है। जीवन की कठोर वास्तविकताओं के अनुसार आवश्यक परिवर्तन करते हुए भी उन्होंने अपनी प्राचीन राजनीतिक संस्थाओं को उनके अवास्तविक रूप में ही बने रहने दिया है।

(5) लचीलापन—ब्रिटिश संविधान विश्व के लचीले संविधानों का सर्वोत्तम उदाहरण है। देश की व्यवस्थापिका संविधान में बिना किसी विशेष प्रक्रिया के उसी सरलता में यथेष्ट परिवर्तन या सज्जन कर सकती है जिस सरलता से वह साधारण कानून पास करती है। ब्रिटिश संविधान में विधि निर्माण करने वाली तथा संविधान में संशोधन करने वाली शक्ति एक ही है। दूसरे शब्दों में सांविधानिक व साधारण दोनों प्रकार के कानूनों का एक सा स्तर है और दोनों में संशोधन सामान्य कानून निर्माण की प्रक्रिया द्वारा किया जा सकता है। लॉर्ड ब्राइस (Lord Byles) के शब्दों में “संविधान के ढाँचे को बिना तोड़े मरोड़े ही आवश्यकतानुसार उस लीचा और मोड़ा जा सकता है।”

लचीला होने के कारण ब्रिटिश संविधान में यह विशेषता है कि अक्सर आने पर परिस्थितियों के अनुकूल यह सुगमता और शीघ्रता से अपने में परिवर्तन कर सकता है। इसके उदाहरण पर्याप्त संख्या में मिलते हैं। सन् 1936 में जब एडवर्ड अष्टम न गद्दी से त्याग पत्र दिया तो ब्रिटिश संसद ने केवल मात्र आठ घंटे के भीतर ही उसे बंध कर लिया। इसी तरह विगत महायुद्ध में संसद की निर्धारित अवधि बढ़ा दी गई। सन् 1939 में अंग्रेजों ने अपना प्रधानमंत्री भी बनल लिया, क्योंकि वह जर्मनी से युद्ध करने और कुशलतापूर्वक युद्ध संचालन के योग्य न था। अतः वही भी ऐसा उदाहरण सम्भवतः नहीं मिलेगा।

मैरियट (Marriot) के मतानुसार ब्रिटिश संविधान में लचीलापन इसलिए और भी अधिक पाया जाता है कि औपचारिक संशोधनों के बिना भी उसमें संशोधन हो सकते हैं। संविधान में परम्पराओं के परिवर्तना द्वारा जो संशोधन होते हैं वे इसी प्रकार के गण्यमान हैं।

(6) एकात्मक—ब्रिटिश संविधान एकात्मक (Unitary) है। शासन की समस्त शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार में निहित हैं। सम्पूर्ण शक्तियाँ लन्दन में अधिष्ठित केन्द्रीय सरकार में हैं, वहीं से समस्त देश का प्रशासन होता है। यद्यपि प्रशासनिक सुविधा की दृष्टि से यहां त्रिकेन्द्रीयता को अपनाया गया है, किंतु केन्द्रीय तथा स्थानीय सरकारों में किसी प्रकार का विषयों का कानूनी बंटवारा नहीं है।

स्थानीय सरकारों पर प्रशासन का उत्तरदायित्व है, परन्तु शक्ति का स्रोत एक ही है। स्थानीय सभ्यताओं अपनी शक्तियाँ सघीय अधिनियमों से प्राप्त करती हैं। केन्द्रीय सरकार इन शक्तियों को अपनी इच्छानुसार मकुचित या विस्तृत कर सकती है। ब्रिटेन में अधिनियम संविधान के होने हुए भी शासन व्यवस्था का कार्य चला रहा है और इसका कारण शासन के एकात्मक स्वरूप की विद्यमानता है। सघात्मक राज्य व्यवस्था के लिए ता संविधान लिखित और कठोर होना बहुत आवश्यक है।

(7) सांविधानिक राजतंत्र—सामान्यतः संविधान” और “राजतंत्र” सहगामी नहीं हो सकते क्योंकि जहाँ संविधान शासनतंत्र के लिए अकुशल और मर्यादा का प्रतीक होता है वहाँ राजतंत्र निरकुशलता का चिह्न। जैसा कि ब्रिटेन की राजनीतिक व्यवस्था में मर्यादा का प्रतीक संविधान और निरकुशलता का चिह्न राजतंत्र दोनों साथ साथ विद्यमान हैं। ब्रिटिश शासन का स्वरूप “समुकुट लोकतंत्र” (Crowned Democracy) का है। ब्रिटिश सांविधानिक विकास की यह विशेषता रही है कि समय की गति के साथ निरकुशल राजतंत्र अपनी जननीकरण की दिशा में प्रसरण होता गया और इस तरह अपने अपना आधुनिक रूप ग्रहण कर लिया।

(8) मन्त्रीय शासन व्यवस्था—ब्रिटिश संविधान देश में संसदीय शासन प्रणाली की स्थापना करता है। संसदीय शासन के अन्तर्गत ब्रिटेन में कार्यपालिका की दृष्टता वर्तमान है। संघाट (मन्त्रीय मामलों) निफ नाम मात्र का वैधानिक प्रदान है जब कि कार्यपालिका की वास्तविक शक्तिया उन मंत्रियों के हाथ में है जो संसद के सदस्य होते हैं और उससे विश्राम-गणत अपने पद पर रहते हैं।

कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में घनिष्ठ सम्बन्ध भी है। प्रधानमन्त्री और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति संसद के बहुमत दल में से होती है। कार्यपालिका संसद के प्रति ही उत्तरदायी होती है। मंत्रिमण्डल संसद के सदस्य होने के नाते विधिशा का तयार करते हैं और उन्हें व्यवस्थापिका में प्रस्तुत व मंचालित करते हैं। मन्त्री एक पारलौ अधिशासी प्रदान (Executive heads) होते हैं और दूसरी ओर संसद सदस्य। इस नाते व शासन के विधायी और अधिशासी (शासनकारी) भाग में सम्मिलित स्थापित करते हैं। वे (होट (Bigshot) न इंग्लिश कहा है कि “इंग्लैंड में मन्त्रिमण्डल एक ऐसा मंत्रालय है जो जोड़ता है, एक ऐसा बन्दुबा है जो अधिशासी तथा विधायी विभागों का घास में बांधता है।” दूसरी ओर व्यवस्थापिका भी प्रत्येक कठोरी प्रस्तावों अधिशासक प्रस्तावों आदि द्वारा कार्यपालिका पर पूरा नियंत्रण रखती है। मन्त्रिमण्डल लोकतन्त्र के विश्राम-गणत ही परामर्श रहता है। शासन का विभागों के घास में बांधने पर या तो विरोध दल मन्त्री मन्त्रिमण्डल बनाता है या तो शासन मन्त्रिमण्डल ही नये निर्वाचन होते हैं और

फिर बहुमत दल मंत्रि मण्डल का निर्माण करता है। इस प्रकार कायपालिका और व्यवस्थापिका में एकता का मूल तत्त्व सत्ता बने रहता है।

उपयुक्त प्रसंग में मॉन्टेस्क्यू के इस मत पर टिप्पणी आवश्यक है कि ब्रिटेन में शासन के तीनों अंगों का वाय क्षेत्र पूर्णतः पृथक् पृथक् है। पर वास्तव में ब्रिटेन में तो शासन की शक्ति केन्द्रीभूत है। यद्यपि ओग एंड जिंक (Ogg and Zink) के अनुसार इंग्लैंड में 'शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत आंशिक रूप में लागू हुआ है जिसका प्रयोग केवल न्यायपालिका के विषयों में होता है,' पर आज पवति यह है कि व्यवस्थापन के विस्तार के कारण न्यायपालिका की शक्ति भी कायपालिका में केन्द्रित होती जा रही है। बीसवीं शताब्दी में विकसित प्रदत्त व्यवस्थापन और प्रशासकीय न्याय व्यवस्था इंग्लैंड के शक्ति एकीकरण सिद्धांत को सबल करती है। इसका प्रतिरिक्त लाड सभा व्याख्यापिका का अंग होते हुए भी अपील के अंतिम न्यायालय के रूप में काम करती है और तब मंत्रि मण्डल का सत्स्य लाड चांसलर मुख्य न्यायाधीश के पद पर आसीन होता है। इन सब व्यवस्थाओं के कारण यह कहना आतिपूर्ण है कि इंग्लैंड में शक्ति का पृथक्करण है।

संसदीय शासन-प्रणाली की तीसरी मुख्य बात कायपालिका के वायकाय का अनिश्चित होना है। यह विशेषता ब्रिटिश शासन-व्यवस्था में विद्यमान है। ब्रिटिश न्यायपालिका का वाय काल अनिश्चित है क्योंकि लोअसभा का विश्वास खाने पर वह कभी भी समाप्त हो सकती है।

(9) संसद की सर्वोच्चता—ब्रिटिश संविधान की मूलभूत विशेषता संसद की सर्वोच्चता है। वैधानिक दृष्टि से उसकी प्रभुसत्ता असीम है। कायपालिका उसी के प्रति उत्तरदायी है। कानून बनाने, संशोधन करने, रद्द करने अथवा कानून का विस्तार करने आदि का उसे पूरा अधिकार है। साधारण कानूनों के निर्माण के साथ ही सांविधानिक कानूनों के निर्माण में भी वह उत्तरी ही सत्तावान है। संसद में पारित कानूनों की समीक्षा करने का अधिकार न्यायपालिका को नहीं है। संसदीय कानून अंतिम हाते हैं जिन्हें देश की कोई संस्था चुनौती नहीं दे सकती है।

यह स्मरणीय है कि संसद की सर्वोच्चता केवल वैधानिक दृष्टि से ही है। व्यावहारिक दृष्टि से उसकी सर्वोच्चता पर अनेक नैतिक और परम्परागत बातों का प्रकुश लगा रहता है। वह परम्परागत सांविधानिक अभिसमयों की उपक्षा नहीं कर पाती और न ही लाकमन की अवहेलना कर सकती है। संसद का सपूर्ण वाय सदय उत्तरदायित्व की भावना के साथ होता है। संविधान का संशोधन करते समय उसे विभिन्न मनावैज्ञानिक और स्व आरोपित प्रतिबंधों का ध्यान रखना होता है। इसके अतिरिक्त उसके लिए यह भी संभव नहीं है कि वह अन्तर्राष्ट्रीय

समझौते और अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों आदि का अतिक्रमण करके स्वेच्छाचारी का परिचय दे।

(10) मिश्रित संविधान—ब्रिटिश संविधान में राजतन्त्रीय, सामंतीय तथा प्रजातन्त्रीय सिद्धांतों का मिलक्षण मिश्रण पाया जाता है। ओग (Ogg) का मत है, "ब्रिटेन में राज्य व्यवस्था शुद्ध सैद्धांतिक रूप से निरकुश राजतंत्र है, बाह्य स्वरूप में सीमाबद्ध वैधानिक राजतंत्र है और वास्तविक स्वरूप में प्रजातन्त्रात्मक गणराज्य है।" राजतन्त्रीय तत्व साम्राज्यी अथवा सम्राट के रूप में मिलता है, सामंती तत्व लॉर्ड सभा के रूप में देगने को मिलता है और प्रजातन्त्रीय तत्व लोकसभा के रूप में उपलब्ध है। किन्तु इन सामंती और राजतन्त्रीय तत्वों से लोकतन्त्रीय सिद्धांतों को कोई हानि न होकर बढ़ावा ही मिलता है।

(11) अवरोध व सतुलन के लिए स्थान—इंग्लैण्ड का संविधान अवरोध और सतुलन के सिद्धांत पर आधारित है। वहाँ किसी भी शक्ति को पूर्ण अधिकार नहीं है वरन् प्रत्येक शक्ति पर दूसरी शक्ति का नियंत्रण है। सम्राट के दोना सदन कोई भी नियम पारित कर सकते हैं परन्तु उसके लागू होने के लिए सम्राट की स्वीकृति आवश्यक है। इसी प्रकार सम्राट की कोई भी आज्ञा तब तक कानूनन मान्य नहीं होगी जब तक उस पर किसी मंत्री के हस्ताक्षर नहीं हो जाते। इसी तरह जहाँ मंत्रि मण्डल सामूहिक रूप में लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है वहाँ प्रधान मंत्री का अधिकार है कि वह सम्राट से कह कर लोकसभा का विघटित कर दे। न्यायाधीशों की नियुक्ति राज्यपालिका द्वारा होती है किन्तु उनका पद स्थायी होता है। इस प्रकार शासन के प्रत्येक अंग पर दूसरे अंग का किसी न किसी रूप में नियंत्रण है।

(12) पितृगत सिद्धांत या धानुवशिकता का तत्त्व—ब्रिटिश संविधान प्रजातन्त्रीय सिद्धान्तों के साथ साथ सामंतशाही पर आधारित पितृगत अथवा धानुवशिक सिद्धांत (Hereditary Principle) का समर्थन करता है। उदाहरण स्वरूप सम्राट का पद धानुवशिक सिद्धांत पर आधारित है और लॉर्ड-सभा के अधिराज सदस्य धानुवशिक पौरुष हैं। इसका प्रमुख कारण यही है कि प्रजेज सहायनी हैं और अपनी प्राचीन गतिविधियों के प्रति उनमें अगाध श्रद्धा व निष्ठा है। यस्तुतः 'एक ही संविधान के अंतर्गत प्रगतिशील तथा अनुपारम्भिक दृष्टिकोणों का यह समुच्च सम्मेलन है।'

(13) विधि शासन—ब्रिटिश संविधान की एक आधारभूत विशेषता विधि अथवा कानून का शासन (Rule of Law) है। विधि शासन का सामान्यतः यह अर्थ होता है कि प्रमुखतः कानून ही शासन का आधार है वहाँ के कानून के अनुसार चलता है किन्हीं व्यक्तियों की शक्ति/शक्तियाँ नहीं। नये कानून का अधीन हैं कानून में ऊपर कोई नहीं आ सकता। ब्रिटिश संविधान में विधि शासन का एक विशिष्ट अर्थ थापनी (Dicey) का अनुसार एक प्रमुख सारांश है—

1 पहला प्रमुख लक्षण यह है कि "व्यक्ति को कानून के उल्लंघन के लिए दण्ड दिया जा सकता है, अन्य किसी बात के लिए नहीं।" इसका अभिप्राय यह हुआ कि ब्रिटेन में तब तक किसी भी व्यक्ति को साम्प्रतिक अथवा शारीरिक दण्ड नहीं दिया जा सकता जब तक कि देश के न्यायालयों द्वारा तथा सामान्य कानून की प्रक्रिया के अन्तर्गत यह निश्चय न हो जाय कि वह व्यक्ति कानून के उल्लंघन करने का दोषी है।

2 दूसरा अर्थ "कानूनी समानता अथवा सभी वर्ग के लोगों का साधारण न्यायालयों द्वारा प्रयुक्त देश के सामान्य कानून के अधीन होना है।" दूसरे शब्दों में, केवल राजा को छोड़कर, क्योंकि वह पदेन कोई अपराध नहीं कर सकता, ब्रिटेन का प्रत्येक व्यक्ति एक ही कानून को मानने के लिए बाध्य है और उस पर साधारण न्यायालयों में मुकदमा चलाया जा सकता है। इन बातों में सरकारी कर्मचारी अथवा साधारण व्यक्ति में कोई भेद नहीं है। ब्रिटेन में केवल एक ही प्रकार की विधि है जो सरकारी व गैर सरकारी व्यक्तियों पर समान रूप से लागू होती है और यहाँ एक ही प्रकार के न्यायालय हैं तथा सरकारी तथा गैर सरकारी सभी व्यक्तियों उनके द्वारा दण्डनीय हैं। उल्लेखनीय है कि ब्रिटिश 'विधि शासन' की पद्धति के स्थान पर फ्रांस में 'प्रशासनिक कानून' (Administrative Law) की पद्धति है, जिसके अन्तर्गत वहाँ साधारण नागरिकों और सरकारी कर्मचारियों के लिए दो प्रकार के कानूनों के समूह और दो ही प्रकार के पृथक् न्यायालय हैं।

स्मरणीय है कि 'कानून के समस्त सब की समानता' के कुछ अपवाद (Some exceptions) भी हैं, जो निम्न हैं—

(क) 'राजा कोई गलती नहीं कर सकता', यह इंग्लैंड की एक कानूनी कहावत है। इंग्लैंड में ऐसा कोई भी न्यायालय नहीं है जिसमें राजा पर कोई भी मुकदमा चलाया जा सके।

(ख) यदि राज्य कर्मचारी अपने प्रशासकीय कृत्यों का पालन करते हुए कोई भूल करता है तो उस पर दण्डित नहीं किया जाता और कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता।

(ग) न्यायाधीश भी अपने सरकारी कार्यों में व्यक्तिगत उत्तरदायित्व से मुक्त हैं, यद्यपि यह सिद्ध हो जाय कि उन्होंने दुरुप्रवृत्ति से कार्य किया है।

(घ) सेना के लोग अथवा धर्मोपकारीगण भी सामान्य कानून के क्षेत्र से बाहर हैं। उनमें लिए मासिक सैनिक अथवा ऐक्जिस्टिंग्स लॉ (Ecclesiastical Law धर्म कानून) जैसे अन्य कानूनों की व्यवस्था है।

3 आखिरी के अनुसार विधि शासन में तीसरा अर्थ यह निहित है कि "ब्रिटेन के संविधान के सामान्य सिद्धान्त न्यायाधीशों के लिए या के परिणामस्वरूप हैं जो उनके सामने लगाय गये अभियोगों में धराजकीय (साधारण) व्यक्तियों के अधिकारों का निरूपण करते हैं।" सरस शब्दों में इसका तात्पर्य यह निकलता है कि कानून से सामान्य हैं, जिनकी संविधान में स्पष्टता नहीं है, न्यायालयों के लिए ही अति

मान गये हैं। इन 'यायिक' निएणयो मे हम साविधानिक तत्त्व मिलते हैं और व्यक्ति-स्वतंत्रता सम्बन्धी विधियां इन्हीं निएणयो का परिणाम हैं।

स्पष्ट है कि 'विधि शासन' नागरिकों की स्वेच्छाकारी शासन के विरुद्ध रक्षा और कानून की सर्वोच्चता स्थापित करता है। यह कानून के आगे सब वर्गों के व्यक्तियों की समानता स्थापित करता है और अन्त में संविधान को देश के सामान्य कानून पर आधारित करता है। विधि शासन स्वेच्छाचार से भिन्न है। शासन की शक्तियां मनमाने ढंग से नहीं बल्कि कुछ सुनिश्चित और बंधनकारी नियमों के अनुसार प्रयुक्त होती हैं। विधि शासन नागरिकों की स्वतंत्रता का महान प्रतीक है जिसे ब्रिटिश जाति ने शताब्दियों के संघर्ष के उपरांत प्राप्त किया है।

विधि शासन से प्राप्त नागरिक अधिकार—ब्रिटिश संविधान में मौलिक अधिकारों की चर्चा नहीं है किंतु ब्रिटिश नागरिकों को अन्य किसी भी देश से कहीं अधिक मौलिक अधिकार 'विधि शासन' के अंतर्गत मिले हैं जो संसद के विविध अधिनियमों, 'यायिक' निएणयो और सामान्य विधि में अन्तर्निहित हैं। कुछ मुख्य मौलिक अधिकार ये हैं—

(1) नागरिकों को शस्त्र धारण करने की स्वतंत्रता है, उनसे अत्यधिक जमानत नहीं मांगे जाने की व्यवस्था है उन्हें अमानवीय व असाधारण दण्ड नहीं दिए जाते उन्हें संसद में शिकायतों के प्राथम्यता पत्र भेजने का अधिकार है।

(ii) ब्रिटिश नागरिकों का भाषण की पूर्ण स्वतंत्रता है। वे अपने विचार अभिव्यक्त करने और उन्हें प्रकाशित करने का पूर्ण अधिकार रखते हैं बशर्ते कि ये बातें अपमानकारी और अश्लील न हों।

(iii) नागरिकों को धार्मिक स्वतंत्रता है। शासन न धर्म निरपेक्षता का आदेश अपनाया है केवल राज्य का अध्यक्ष 'अंग्रेजी चर्च' को मानने वाला होना चाहिये।

(iv) सभा और सम्मेलन करने की उन्हें स्वतंत्रता है—परन्तु इस पर कुछ आवश्यक मर्यादाएँ हैं—संसद को प्रजाजनों की दृष्टि में गिराना, असातोप व राज्य उत्थान करना, जनता को अशांति, हिंसा और अव्यवस्था के लिए उत्तेजित करना शासन और संविधान के विरुद्ध घृणा पैदा करना या शारीरिक शक्ति द्वारा कानून में परिवर्तन करना राजद्रोह है।

(v) ब्रिटिश नागरिकों को सच बनाने की स्वतंत्रता है, किंतु सच का उद्देश्य और उससे साधन बंधनान्तरक होना चाहिये। नागरिकों को जीवन की व शारीरिक स्वतंत्रता है। किसी भी व्यक्ति को बिना कानूनी कायदाही के प्राण अथवा शारीरिक स्वतंत्रता से वंचित नहीं किया जा सकता।

विधि शासन का ह्रास—आधुनिक काल में विधि शासन की ओर कुछ अथछा प्रकट हो गयी है। विधि के नियम का स्वरूप आज कुछ वर्गों में सा गया है। इस पर विशेषतः निम्नलिखित बातों का प्रभाव पड़ा है—

- 1 हस्तान्तरित कानून या प्रचलन,
- 2 ससद् के विशेष अधिनियम, एव
- 3 विभिन्न विभागों के 'याय सम्बन्धी अधिकार ।

आज राज्य का स्वरूप तेजी से जन-व्यत्याणकारी राज्य होता जा रहा है । ब्रिटेन में ही नहीं सर्वत्र राज्य का काय-क्षेत्र बढ़ता जा रहा है । अतः ससद् को इतना समय नहीं मिलता कि कानून बनाते समय सब विवरणों की बातों को भी वह उगम सम्मिलित कर सके । ससद् समयभाव के कारण अधिकांश कानूनों को पूर्ण रूप में न बनाकर उनकी स्थल रूप-रेखा मात्र बना देती है और शेष कार्य विभागीय अध्यक्ष करते हैं । इनको हस्तान्तरित कानून की सजा दी जाती है । यही नहीं, बहुधा विभागाध्यक्षों को मूल नियमों में भी परिवर्तन करने का अधिकार प्रदान किया जाता है जिससे विभागीय अध्यक्षों की नई निरंकुशता (New Despotism) को प्रोत्साहन मिलता है । इसी कारण कुछ व्यक्तियों का कहना है कि या तो विधि-शासन केवल बहुवाक्य है या पौराणिक कथा मान, वस्तुतः आज ससदीय कानून के शासन का महत्त्व कम होता जा रहा है और कार्यपालिका द्वारा निर्मित नियमों के अनुसार शासन का आधिक्य होता जा रहा है ।

विधि शासन के ह्रास होने का दूसरा कारण यह है कि ससद् के विशेष अधिनियम बहुधा जनता के अधिकारों को सीमित कर देते हैं । उदाहरणार्थ, सन् 1893 को 'सार्वजनिक' कर्मचारी रक्षा सम्बन्धी अधिनियम (Public Authorities Protection Act of 1893) जिसका संशोधन 1939 के (Limitation Act of 1939) द्वारा हुआ था और सन् 1947 का 'क्राउन प्रोसीडिंग एक्ट' (Crown Proceeding Act, 1947) जैसे अधिनियम नागरिकों के अधिकारों का राज कर्मचारियों के विरुद्ध नियंत्रित करते हैं । इन अधिनियमों के द्वारा साधारण व्यक्तियों के अधिकारों की सुरक्षा पर कुठाराघात हुआ है, क्योंकि जहाँ एक ओर इनसे सामान्य नागरिकों के अधिकारों व उनकी स्वतंत्रता पर प्रतिबंध लगे हैं वहाँ दूसरी ओर सरकारी कर्मचारियों को सामान्य कानून (Common Law) की पकड़ में आने से बचाने की व्यवस्था भी की गई है । सन् 1902 के शिवा अधिनियम, 1919 के वित्त अधिनियम, 1912 के राष्ट्रीय बीमा अधिनियम आदि ने विभागीय पदाधिकारियों की शक्तियों में आश्चर्यजनक वृद्धि की है ।

विधि शासन के ह्रास का तीसरा प्रमुख कारण यह है कि विभिन्न विभागों के 'याय सम्बन्धी अधिकार बढ़ते जा रहे हैं और बहुधा उनके निणयों के विरुद्ध अपील संभव नहीं होती । मुकदमों चलाए जाने के हाथ ही में निणय करने की शक्ति देना 'याय की उपेक्षा करना है । आधुनिक समय में ब्रिटेन में विधि-शासन के अनेक अपवाद नजर आते हैं । फौजी लोगों पर फौजी अदालतों में मुकदमा चलाया

जाता है, डाक्टरों के लिए मेडिकल कॉमिश्न हैं जो उन पर अभियोग चलाती हैं और पादरिया की काम-नुति दरिद्रता पर दण्ड देने का अधिकार धार्मिक न्यायालया की है।

उपरोक्त समस्त तर्कों से यह अर्थ नहीं लिया जाना चाहिए कि ब्रिटेन में नागरिका की स्वतंत्रता की स्थिति सुरक्षित नहीं है और विधि शासन महत्त्वहीन अथवा मृत हो चुका है। विधि शासन आज भी ब्रिटिश राजनीतिक जीवन का अभिन्न अंग और जनता के अधिकारों व उसकी स्वतंत्रता का प्रतीक है। ब्रिटिश न्यायपालिका की निष्पक्षता और ईमानदारी आज भी संदेह से परे है। ब्रिटेन में चाहे ऐसे बानन निमित्त हो गए हो कि जिनमें विधि शासन की भावना को उस पट्टे चली है, परन्तु वेड व फिलिप्स (Wade and Philips) के शब्दों में जनता का यह विश्वास अब भी है कि "कर्मचारीगण साधारण न्यायालया के काम क्षेत्र से बचे हुए नहीं हैं और इंग्लैंड के कानून की दृष्टि में साधारण न्यायालया द्वारा निवटाए गए अपराधों का कोई महत्त्व नहीं है।"

संक्षेप में, ये ही ब्रिटिश संविधान की प्रमुख विशेषताएँ हैं। वास्तव में ब्रिटिश संविधान राजतंत्र, कुलीनतंत्र और जनतंत्र का सर्वोत्तम और कल्याणकारी मिश्रण है। परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुरूप स्वयं को बदल लेने की इसमें क्षमता है। इस बीसवीं शताब्दी का एक सर्वाधिक प्रजातांत्रिक और प्रगतिशील संविधान कहा जा सकता है।

ब्रिटिश संविधान की कुछ आधुनिक प्रवृत्तियाँ

(Modern Tendencies of the British Constitution)

कुछ आधुनिक प्रवृत्तियाँ ब्रिटिश-शासन के स्वरूप को बदल रही हैं। ये मुख्यतः इस प्रकार हैं—

(i) ब्रिटिश संविधान प्रमुखतः अलिखित है, किन्तु अब इसमें परिवर्तन लाने के लिए अधिकांगत लिखित कानूनों का सहारा लेने की प्रवृत्ति बढ़ रही है।

(ii) ब्रिटिश शासन-व्यवस्था एकात्मक है किन्तु सन् 1927 में इसमें विवेकपूर्ण परिवर्तन के विह्व प्रवृत्त होत जा रहे हैं। इंग्लैंड, स्कॉटलैंड, उत्तरी आयरलैंड और वेल्स का साधारण शासन सम्बन्धी स्वायत्तता देने की मांग सन् 1927 में की गई है। उत्तरी आयरलैंड में पृथक संसद के संस्थापन ने इस आंदोलन को बल प्रदान किया है।

(iii) शासन-व्यवस्था में जनतंत्र का अधिकाधिक विकास हुआ है। उदाहरणार्थ, 1949 में लॉर्ड-गंगा की सक्तियों को एकदम घटा दिया गया, 1948 में विधायिकाओं के राजसभा में प्रतिनिधित्व का समाप्त कर दिया गया और सक्तियों को लॉर्ड-गंगा की सदस्यता का अधिकार दिया गया।

(iv) ससद की शक्ति का ह्दाम और मन्त्रीमण्डलीय शक्ति में वद्धि ब्रिटिश मविधान की एक प्रमुख आधुनिक प्रवृत्ति है। मन्त्रीमण्डल के हाय म देश की वास्तविक प्रशासकीय और विधायिकीय शक्ति इतनी अधिक चली आई है कि अब मन्त्रीमण्डलीय निरकुशता अधिक यथाथ दिखलाई देती है।

(v) ब्रिटिश उपनिवेशों के सम्बन्ध में महत्त्वपूर्ण विकास हुआ है और अधिकांश ब्रिटिश उपनिवेश स्वतन्त्र हो गए हैं। 1949 में राष्ट्रमण्डल की स्थापना की गई, जिसका अध्यक्ष ब्रिटिश सम्राट है और स्वतन्त्र गणतन्त्र बनने के उपरान्त भी भारत, घाना, पाकिस्तान आदि राष्ट्रमण्डल के सदस्य हैं।

(vi) ब्रिटेन के दोनो प्रमुख दलों में साविधानिक सिद्धान्त की सम्बन्ध में अधिक सहमति और निकटता बढ़ने की प्रवृत्ति है। एक ओर धर्मिक दल की प्रतिवादी विचारधारा में सशोधन हुआ गया है और दूसरी ओर अनुदार-दल की विचारधारा में पर्याप्त प्रगति हो गई है।

2

अभिसमय अथवा वैधानिक परम्पराएं (CONVENTIONS OF THE CONSTITUTION)

“अभिसमय राजनीतिक आचरण के वे नियम हैं, जिनकी स्थापना परिनियमों, न्यायिक निर्णयों या संसदीय परम्पराओं के अन्तगत नहीं बल्कि इनसे पथक उनके प्रक के रूप में और उनसे विभिन्न उद्देश्यों की पूर्ति के लिए होती है।

ब्रिटिश संविधान में यह उद्देश्य है—

कामपालिका और व्यवस्थापिका को

जन इच्छा के प्रति उत्तरदायी

बनाना।”

—हमन काइनर

विश्व की लगभग प्रत्येक राजनीतिक व्यवस्था में अभिसमयों अथवा वैधानिक परम्पराओं (Constitutional Conventions) का महत्वपूर्ण स्थान रहा है। संविधान के लिखित या अलिखित सभी स्वरूपों में इन्होंने उसके विकास में काफी सहयोग दिया है। ब्रिटन का तो 'अभिसमयों की शास्त्रीय भूमि' (Classic Land of Conventions) कहा जाता है। वास्तव में ब्रिटिश संविधान के जन्म, जीवन और मरण की कहानी अभिसमयों की कहानी है। इनकी बहुलता के कारण ही ब्रिटिश संविधान को अलिखित कहा जाता है। इन्हें अच्छी तरह समझे बिना ब्रिटिश संविधान का अध्ययन अधूरा ही है। अमेरिका, कनाडा, स्वीटजरलण्ड, भारत आदि देशों में भी अभिसमयों का उल्लेखनीय विकास हुआ है।

अभिसमयों का स्वरूप

(Nature of Conventions)

हायती ने अभिसमयों को 'संवैधानिक परम्पराओं (Constitutional Conventions), ज एम मित्र ने 'संविधान के अलिखित नियम (Unwritten

Maxims of the Constitution) और एसन ने 'साविधानिक रीति रिवाज, (Customs of the Constitution) कहा है। आग एव जिक ने अभिसमयों का अर्थ स्पष्ट करते हुए लिखा है—“इनका निर्माण उन समझौतों, आदतों या प्रथाओं से मिलकर होता है जो राजनीतिक नैतिकता के नियम-मात्र होने पर भी बड़ी से बड़ी याज्ञजिक सत्ताओं के दिन प्रतिदिन के सम्बन्धों और गतिविधियों के अधिकांश भाग का नियमन करते हैं। ये अभिसमय कानून के सूखे ढाँचे पर मास चढ़ाते हैं, कानूनी सविधान को चालू रखते हैं और उसे, बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं तथा राजनीतिक विचारों के अनुसार सशोधित करते रहते हैं।”

अभिसमय कानून द्वारा सुरक्षित न होते हुए भी कानून की तरह माय होते हैं। समाज में उनका इतना सम्मान होता है कि लोग सामान्यतः उनका उल्लंघन करने का साहस नहीं करते। ब्रिटेन में तो इन अभिसमयों अथवा वैधानिक परम्पराओं पर ही शासन विधान का अधिकांश ढाँचा निर्भर है। अभिसमयों के कारण ही ब्रिटिश सविधान संसार का सबसे लचीला सविधान है। ब्रिटिश सविधान के लिखित तत्त्व तो राजकीय प्रक्रिया के केवल छोटे से भाग का ही नियमन कर पाते हैं, शेष कर्मियों को ये अभिसमय ही पूरा करते हैं और इन तरह कानूनी सविधान को काय-रूप देते हैं।

अभिसमयों के इस स्वरूप में उनकी निम्नलिखित तीन प्रमुख विशेषताएँ स्पष्ट होती हैं—

(1) अभिसमयों का स्रोत मसद की विधि निर्मात्री शक्ति नहीं है बल्कि प्रथाएँ हैं। धीरे-धीरे प्रयोग और व्यवहार में आते आते कुछ प्रथाएँ प्रशासन के दैनिक संचालन के लिए अनिवार्य हो जाती हैं और तब उनका रूप वैधानिक परम्पराओं या अभिसमयों का हो जाता है।

(2) अभिसमयों को कानून द्वारा मायता नहीं दी जाती और 'यायालयों द्वारा उन्हें क्रियावित नहीं किया जाता। अभिसमयों का पालन किए जाने का कारण उनकी महान् उपयोगिता है। एक लम्बे समय से धीरे धीरे प्रयोग में आते-आते अभिसमय ऐसी उपयोगिता शक्ति प्राप्त कर लेते हैं कि जनमत उनकी अवहेलना करने वालों को आदर की दृष्टि से नहीं देखता।

(3) समय के साथ अभिसमय उसी प्रकार का पवित्र स्थान ग्रहण कर लेते हैं, जैसा साविधानिक कानूनों का होता है।

अभिसमयों की उत्पत्ति

अभिसमयों का जन्म प्रायः दो कारणों से होता है—

(1) यदि देश के कानूनों ढाँचे और तत्कालीन वैधानिक विचारधारा में भिन्नता होती है तथा तत्कालीन वैधानिक विचारधारा में जनता इतनी श्रद्धा रखती है कि कानूनी ढाँचे को इसके अनुकूल बनाना अनिवार्य हो जग तो बहुधा यह

अनुकूलता प्राप्त करने के लिए अभिसमयों की सहायता ली जाती है। इंग्लैंड का कानूनी ढांचा राजतन्त्रीय है जबकि प्रचलित विचारधारा प्रजातन्त्रीय है। दोनों में अनुकूलता पैदा करने के लिए अनेक अभिसमयों का जन्म हुआ है, जैसे संसद किसी बिल को अस्वीकार नहीं करता क्योंकि वह जनता की संसद द्वारा पास किया हुआ होता है और इसी प्रकार मन्त्रीमण्डल लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होता है।

(2) अभिसमयों की उत्पत्ति का दूसरा कारण यह है कि कभी-कभी कानून कोई गैप (Gap) छोड़ देता है और उसकी पूर्ति के लिए अभिसमयों या प्रथाओं का जन्म होता है।

कानून और अभिसमय के भेद

मायता की दृष्टि से समान प्रभाव रखते हुए भी, कानूनों और अभिसमयों में पाए जाने वाले अंतर प्रधानतः तीन हैं—

(1) सांविधानिक अभिसमयों की अपेक्षा सांविधानिक कानून अधिक पवित्र और माननीय समझा जाता है। अभिसमय केवल राजनीतिक नैतिकता का नियम होता है जबकि कानून किसी विधि-निर्मात्री शक्ति की इच्छा का परिणाम। अतः जहाँ परम्परा के पालन का आधार इच्छा होती है, वहाँ कानून के पालन का आधार शक्ति। कानून का पालन प्रत्येक व्यक्ति को अनिवार्य करना पड़ता है, जबकि प्रत्येक अभिसमय के पालन के पीछे 'अनिवार्य' दाब नहीं जुड़ा रहता। उदाहरण के रूप में यह एक अभिसमय है कि कानून बनने से पहले प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन प्रत्येक सदन में होने चाहिए, परन्तु यदि इस अभिसमय को भंग करके संसद दो ही वाचनों के बाद विधेयक को कानून बनादे तो उसमें 'अनिवार्यता' टूटने वाली कोई बात न होगी और न ही किसी कानून का उल्लंघन होगा।

परन्तु उससे यह अनिश्चय बंदापि नहीं लेना चाहिए कि अभिसमयों का महत्त्व कानूनों से शीघ्र है। अनेक अभिसमयों के महत्त्व का तो कानूनों में भी दर्शाया जा सकता है। उदाहरण के लिए, यह सोचना भी कठिन है कि कोई मन्त्रीमण्डल लोकसभा का विद्रोह करने पर भी त्याग पत्र न दे अथवा दोनों सदनों द्वारा पास किए गए विधेयक पर संसद या साम्राज्यी हस्ताक्षर न करे।

(2) कानून सामान्य रूप में सटीक और सुनिश्चित दायवली में व्यक्त होता है लेकिन अभिसमयों का निर्माण ऐसे नहीं होता। अभिसमयों का प्रयास और परम्पराओं पर आधारित होने हैं और उनमें परिवर्तन भी प्रचलित प्रथा के आधार पर होता है। कभी-कभी यह ज्ञात करना भी कठिन हो जाता है कि कोई प्रथा अभिसमय बन गई है अथवा नहीं। कानून विधि निर्मात्री शक्ति द्वारा निश्चित रूप में विहित किया जाता है, जबकि अभिसमय सदा जलित ही रहता है।

(3) कानूनों को 'जायस' की शक्ति प्राप्त रहती है। न्यायालयों के

द्वारा उह लागू किया जाता है, परन्तु अभिसमयों को 'यायालयों की शक्ति प्राप्त नहीं रहती और न ही 'यायालयों द्वारा उह लागू किया जाता है। 'यायालय कानूनों के समान अभिसमयों की रक्षा नहीं करते। यदि किसी व्यक्ति अथवा सरकार द्वारा किसी अभिसमय अर्थात् वैधानिक परम्परा का उल्लंघन किया जाय तो उसके लिए 'यायालय में अभियाग नहीं चलाया जा सकता, परन्तु यदि किसी कानून का उल्लंघन हो तो व्यक्ति और सरकार दोनों ही 'यायालय की शरण ले सकते हैं और 'यायालय से दण्डनीय हैं।

सच पूछा जाए तो कानून और अभिसमय में कोई स्पष्ट विभाजन रेखा खींचना कठिन है। दोनों ही शासन व्यवस्था के आधारभूत तत्त्व हैं। दोनों का पालन समान रूप से होता है। दोनों अनेक बार साथ साथ चलते हैं। विशिष्ट बात मूलतः केवल यह है कि दोनों के पालन के आधार भिन्न भिन्न हैं। कानून का पालन इसलिए होता है कि उसके पीछे राज्य की प्रभुत्व शक्ति होती है, जबकि अभिसमय का पालन इसलिए होता है कि उसके पीछे 'उपयोगिता और जनमत' का बल होता है।

ब्रिटेन के साविधानिक अभिसमयों का वर्गीकरण

ब्रिटिश साविधानिक अभिसमयों की पूरी सूची देना यहाँ संभव नहीं है। ब्रिटिश अभिसमय अनेक प्रकार के हैं। कुछ का सम्बन्ध राजा (या रानी), उसके कानून और उसके शक्तियों से है। कुछ मन्त्रिमण्डल से सम्बन्धित हैं। इसी तरह कुछ अभिसमय संसद के विषय में हैं तो कुछ राष्ट्रमण्डल के बारे में। इन अभिसमयों में उल्लेखनीय ये हैं—

(क) राजा से सम्बन्धित अभिसमय—(1) राजा अपने मन्त्रियों के परामर्श से कार्य करता है।

(2) मन्त्रिमण्डल का निर्माण करने के लिए राजा लोकसभा के बहुमत वाले दल के नेता को प्रधानमंत्री नियुक्त करता है।

(3) प्रधानमंत्री द्वारा निर्मित मन्त्रिमण्डल को राजा अपने मन्त्रिमण्डल के रूप में स्वीकार कर लेता है।

(4) राजा संसद को प्रतिवर्ष एक बार अवश्य आहूत (Summon) करता है।

(5) राजा मन्त्रिमण्डल की बैठकों में सम्मिलित नहीं होता।

(6) प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही राजा लोकसभा का विघटन करता है।

(7) संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित किये गये विधेयकों पर राजा को अनुमति (Assent) देनी ही होती है।

(ख) मन्त्रिमण्डल से सम्बन्धित अभिसमय—इस समूह में प्रमुख ये हैं—

(1) मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से संसद (व्यवहार में लोकसभा) के प्रति उत्तरदायी है।

(2) मंत्रिमण्डल सामूहिक और सम्मिलित उत्तरदायित्व के सिद्धांत के अनुसार काम करता है।

(3) मंत्रिमण्डल को लाइनमा का विश्वास-पत्र न रहने पर त्याग पत्र देना पड़ता है। यदि प्रधानमंत्री चाहे तो राजा को लोकसभा का विघटित करने का परामर्श दे सकता है।

(4) मंत्रिमण्डल को अपने सम्पूर्ण प्राधिकार के नाश घरेलू संकट का प्रतिवार करना चाहिये, लेकिन उसे तुरन्त संसद् को आमंत्रित करके उससे सहायता अवश्य करनी चाहिये।

(ग) संसद् से सम्बन्धित अभिसमय—इनमें उल्लेखनीय ये हैं—

(1) लाइनमा के अध्यक्ष को निर्दलीय व्यक्ति होना चाहिये और उसे अध्यक्ष पद के लिए निर्वाचन में खड़ा होने से पूर्व अपने दल की सदस्यता त्याग देनी चाहिए।

(2) अवकाश ग्रहण करने वाले अध्यक्ष का निर्विरोध निर्वाचन होना चाहिए और जितनी बार वह चाहे, उसे निर्वाचित किया जाना चाहिए।

(3) अध्यक्ष को अपने निर्णायक मत का प्रयोग बहुत कम और इस प्रकार करना चाहिए कि संसद् स्वयं नियंत्रण कर सके।

(4) लार्ड-सभा जब अपीलीय न्यायालय के रूप में कार्य करती हो, तब कानूनी लॉर्डों (Law-Lords) को उसमें अवश्य सम्मिलित होना चाहिए और उन्हें छोड़कर अन्य किसी लार्ड अथवा पीयर को लार्ड-सभा के न्यायिक मामला में भाग नहीं लेना चाहिए।

(5) लोकसभा किसी विस्तीर्ण विधेयक पर तभी विचार करती है जबकि उसे राजा (अर्थात् कौन्सिल) की सिफारिश पर पेश किया जाये।

(6) लोकसभा अनुदान की मांग (Demand for grant) में कमी कर सकती है और उसे अस्वीकार कर सकती है किन्तु उसमें वृद्धि नहीं कर सकती।

(7) कानून बनने से पहिले प्रत्येक विधेयक का तीन बार वाचन (Read ing) होना चाहिये।

(8) पासव-वर्क की ओर से एक भाषण हान के पश्चात् दूसरा भाषण विरोधी दल के सदस्य का होता है।

राष्ट्रमण्डल से सम्बन्धित अभिसमय—इस श्रेणी के प्रमुख अभिसमय ये हैं—

(1) राष्ट्र-मण्डल सम्बन्धी विषयों में राजा को अपने राष्ट्र-मण्डलीय विभाग के मंत्री से परामर्श करना चाहिये।

(2) किसी भी उपनिवेश के सम्बन्ध में संसद् तभी कोई कानून बनायगी

जब उपनिवेश की ओर से इस बारे में स्पष्ट प्राथना की गई हो और ऐसा करने की उसकी ओर से स्पष्ट अनुमति दी गयी हो।

ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के अभिसमयों की संख्या बहुत बड़ी है। इनके अतिरिक्त इन अभिसमयों का रूप प्रगतिशील है, अतः वे समय की प्रगति के साथ, और लोगों के व्यवहार के अनुरूप बदलती व बढ़ती रहती हैं।

अभिसमयों का पालन क्यों किया जाता है ?

यह कहा जा चुका है कि अभिसमयों के पीछे कानून जैसी कोई शक्ति नहीं है। तब प्रश्न उठता है कि अभिसमयों का पालन क्यों होता है ? विद्वानों ने इस प्रश्न का उत्तर विभिन्न प्रकार से दिया है। डायसी के अनुसार, अभिसमयों के पालन का कारण कानून के भंग होने का भय है। लावेल (Lowell) ने इस पालन के पीछे जनमत के बल का तर्क दिया है। लास्की (Laski) के अनुसार अभिसमयों का पालन इसलिए होता है क्योंकि एक तो ये 'प्रचलित सामयिक सांविधानिक सिद्धांतों' के अनुरूप होते हैं और दूसरे सभी राजनीतिक दल देश के सामाजिक व राजनीतिक ढाँचे की आधारभूत बातों के बारे में प्रायः एक मत रहते हैं। दूसरे शब्दों में लास्की के अनुसार, अभिसमयों के पालन का मूल कारण उनकी विपुल उपयोगिता है। अग्रिम पक्षित्यों में हम इन विचारकों के तर्कों का कुछ विस्तार से विश्लेषण करेंगे।

डायसी—का निष्कर्ष है कि अभिसमय और कानून गहरे गुंथे हुए हैं। किसी अभिसमय का उल्लंघन किसी न किसी कानून का उल्लंघन हो जाता है या इस उल्लंघन से उसे क्षति पहुँचती है। चूँकि कानून का उल्लंघन नहीं किया जा सकता, अतः स्वभावतः अभिसमयों का भी पालन करना ही पड़ता है। अभिसमय और कानून के इस घनिष्ठ सम्बन्ध को डायसी ने उदाहरणों द्वारा स्पष्ट किया है।

डायसी ने बताया है कि प्रतिवष ससद् का सत्र बुलाना एक अभिसमय है। यदि ससद् का सत्र प्रतिवर्ष न बुलाया जाए तो अभिसमय ही भंग होगा कानून नहीं। लेकिन अभिसमय के इस उल्लंघन से अनेक कानूनी व्यवस्थाओं के उल्लंघन का स्वतः ही पतरा पैदा हो जायेगा। ब्रिटेन में दो महत्त्वपूर्ण कानूनी व्यवस्थाएँ हैं—प्रतिवष बजट स्वीकृत हो तथा प्रतिवष सेना सम्बन्धी कानून का नवीनीकरण हो। ससद् का अधिवेशन वर्ष में एक बार भी न बुलाने पर इन दोनों ही कानूनी व्यवस्थाओं का निश्चित रूप में उल्लंघन हो जायेगा। इन कानूनी व्यवस्थाओं के उल्लंघन से सम्पूर्ण शासन-तंत्र दिगड जायेगा, न किसी विभाग पर कुछ व्यय किया जा सकेगा न कोई नया ढर्र लगाया जा सकेगा।

इस उदाहरण से डायसी ने यही प्रतिपादित किया है कि अभिसमयों के पीछे कानून के भंग होने का भय है। स्वयं उन्हीं के शब्दों में "बहु शक्ति जिसके

कारण अतत वैधानिक रीतिरिता वा पाठन वरता पडता है, स्वयं कानून की शक्ति के अतिरिक्त और कुछ नहीं है। किसी पूर्णत परम्परागत नियम वा उल्लघन, चाहे वह पूर्णतया अज्ञात और वस्तुतः कानून के विपरीत प्रथा का उल्लघन ही क्यों न हो, उल्लघन करने वाले वा देश के विशिष्ट कानून से विमुक्त कर देता है।”

राज्यी वा तब पूर्ण-मर्य नहीं है, हा आशिक रूप से अवश्य मर्य है। यह तर्क सभी अभिसमयों पर समान रूप से लागू नहीं होता। अभिसमय और कानून सदैव साथ-साथ चलें, यह भी आवश्यक नहीं। लागू के अनुसार, इंग्लैंड प्रतिवष ससद् का मत्र वराने के लिए विवश नहीं है। मम्प्रनु-मम्पा होने के कारण ब्रिटिश ससद् सेना सम्बन्धी कानून कई वर्षों के लिये पाम कर सकती है अथवा वतमान वापिक वरा को जनक वर्षों के लिये स्वीकार कर सकती है और छोट माटे सबों का आकस्मिक निधि ग पूरा कर सकती है। यदि डायसी वा यह मत स्वीकार कर लिया जाये कि परम्पराओं को कानून वा समथन प्राप्त है, तो उससे ससद् की व्यवस्थापन सम्बन्धी सर्वोच्चता खण्डित हो जाती है, क्योंकि तब ससद् उन कानूनों के वार म स्वच्छ दनापूर्वक अपने अधिकार का प्रयाग नहीं कर मकेगी जो अपने पालन के लिये परम्पराओं के पालन पर निर्भर करते हैं। डायसी ने कानून और अभिसमयों को जो एकदम अया-याधित मान लिया है, वह अनुचित है।

इसके अतिरिक्त अनेक अभिसमय ऐसे हैं जिनके भग होने से किसी कानून वा अतिथमण नहीं होता। यदि अध्यक्ष (Speaker) पद पर निर्वाचित होने के पश्चात अपने दल की सदस्यता का त्याग न करे, प्रधानमन्त्री लार्ड-मन्त्रा में लिया जाये वा लोकसभा के कार्य सचालन सम्बन्धी अभिसमयों का पालन न किया जाये, तो इसमें किसी कानून का उल्लघन नहीं होता है।

स्पष्ट है कि अभिसमयों का पालन मूलतः कानून के भग होने के भय से नहीं बल्कि उनकी उपयोगिता के कारण होता है। फिर यह स्मरणीय है कि देश की परिवर्तित राजनीतिक परिस्थितियाँ की माग होने पर पूर्वोदाहरणों वा पूर्व दृष्टान्तों का तोडा जा सकता है। उदाहरण के लिये, डिजरेली (Disraeli) ने 1868 में आम निर्वाचन में पराजित होने पर ससद् के सम्मुख उपस्थित हुए बिना ही त्याग पत्र दकर परम्परागत रूढ़ि की उपेक्षा की थी। इसके विपरीत 1929 में बाल्डविन (Baldwin) ने पुनः पुराने अभिसमय का अनुकरण करते हुए ससद् के समक्ष उपस्थित हुकर उमका निणय प्राप्त किया था।

लॉवेल (Lowell)--डायसी के विपरीत लॉवेल का विचार है कि अभिसमयों का पाठन इसलिए किया जाता है कि उन्हें जनमत वा परम्परागत समथन प्राप्त है। अग्रेज लोग अपनी प्राचीन प्रथाओं को बनाय रखने के लिए अपने जीवा म अनेक अमगतियाँ तब स्वीकार कर लेते हैं। यही कारण है कि ये अभिसमयों का वा परम्परागत प्रथाओं के आधार पर निर्मित हो जाते हैं आदर के हैं। एनी अवस्था म सरकार मुममता से उन अभिसमयों की उपेक्षा नहीं

कर सकती। जब राष्ट्र चाहता है कि ससद् का अधिवेशन प्रति वर्ष हो और मन्त्रीमण्डल लोक सभा में बहुमत न रहने पर त्याग पत्र दे दे, तो फिर सामान्यतः ऐसा कोई कारण पैदा नहीं होता कि सरकार इन अभिसमयों का पालन न करे।

लॉवेल का मत डायसी के मत की अपेक्षा अधिक सत्य है, तथापि वह पूर्णतः माय नहीं ठहराया जा सकता। जनमत के समर्थन का आधार कोरा रुढ़िवाद नहीं है। अंग्रेज लोग किसी परम्परा अथवा प्रथा का समर्थन केवल इसीलिए नहीं करते कि वह पुरातन काल से चली आ रही है, इसके विपरीत उनका समर्थन अधिकांशतः इसलिए होता है कि वह परम्परा या प्रथा पाचीन-कालीन होने के उपरांत भी वर्तमान परिस्थितियों में उपयोगी है।

लास्की (Laski)—लास्की के मतानुसार अभिसमयों का पालन मुख्यतः दो कारणों से होता है—

(1) पहला कारण यह है कि अभिसमय “प्रचलित सामयिक सांविधानिक सिद्धांतों के अनुरूप हैं। इसके अतिरिक्त ये उनके त्रियाचयन में सहायक होते हैं। उदाहरणार्थ, ब्रिटेन में किसी समय मन्त्रीमण्डल की बैठकों का सभापतित्व स्वयं राजा करता था, किन्तु जॉर्ज राजाओं ने मन्त्रीमण्डलीय बैठकों में सभापतित्व करना बंद कर दिया। परिणामतः राजा के स्थान पर प्रधानमंत्री द्वारा मन्त्रीमण्डलीय बैठकों का सभापतित्व करने की परम्परा बन गई। शर्न-शर्न लोकतन्त्रात्मक प्रवृत्ति के बढ़ने के साथ साथ यह परम्परा राष्ट्र की पूरी तरह माय हो गई। इसने इस तरह एक अभिसमय (Convention) का रूप धारण कर लिया और आज भी यह अभिसमय आदर का पात्र है।

(2) लॉस्की के अनुसार अभिसमयों के मायता का दूसरा कारण यह है कि ब्रिटेन के राजनीतिक दल देश की राजनीतिक व सामाजिक ढांचे के मौलिक रूप के विषय में एकमत हैं और इस कारण इस ढांचे से सम्बंधित परम्पराएँ भी उन्हीं समान रूप से माय हैं। उदाहरणार्थ, सभी ब्रिटिश राजनीतिक-दल राजतन्त्रीय लोकतन्त्र (Monarchic Democracy) में विश्वास करते हैं और व्यक्तिगत सम्पत्ति की व्यवस्थाओं को ब्रिटिश सामाजिक ढांचे के लिए उपयोगी मानते हैं। अतः इन व्यवस्थाओं से सम्बंधित अभिसमय भी उनके (दलों के) लिए सम्माननीय हैं। यदि देश के सामाजिक और राजनीतिक ढांचे की आधारभूत बातों पर ब्रिटिश राजनीतिक दलों में मतभेद न होता तो अभिसमयों का पालन सदेहस्पद हो जाता और उनकी पवित्रता एक प्रश्न बिल्कुल बन जाती।

यद्यपि अभिसमयों की मायता के विभिन्न कारण बतलाये गये हैं, पर वास्तव में अभिसमयों के पालन का सर्वाधिक शक्तिशाली कारण उनकी उपयोगिता है। वे न केवल वैधानिक शासन और लोकतन्त्र के सिद्धांतों से ही सम्बंध रखते हैं, प्रत्युत वे युक्तियों के ऊपर आधारित होते हैं। शासन के सफल तथा निर्वाह संचालन के लिए यह आवश्यक है कि अभिसमयों का सम्पूर्ण रूप से पालन किया

जाय। यदि इनका पालन नहीं होगा तो प्रशासन यत्र अस्तव्यस्त हो जायगा और शासन-संचालन में विभिन्न अवरोध उपस्थित हो जायेंगे। उपयोगिता के अतिरिक्त लोकमत की शक्ति के कारण भी परम्परामें सम्मान की दृष्टि से देखी जाती है। शासन की अन्तिम शक्ति जनता अर्थात् निर्वाचकों की शक्ति से ऊपर आधारित है। अतः लोकमत समर्थित अभिसमयों का यदि आदर न किया जाय तो इसमें जनमप्रभु (Popular Sovereign) की भावनाओं का चोट पहुँचेगी, और कोई भी लोकतन्त्रात्मक सरकार इस बात के लिये तैयार होना पसन्द नहीं करेगी।

ब्रिटिश संविधान में अभिसमयों का महत्त्व

(Importance of Conventions in British Constitution)

अभिसमय संविधान को पूरा बनाते हैं और साथ ही व्यावहारिक भी। उनके अभाव में संविधान समुचित रूप में कार्य नहीं कर पाता। ब्रिटिश संविधान में तो अभिसमयों का महत्त्व 'शरीर में आत्मा' जैसा है। ब्रिटिश संविधान के निर्माण और क्रिया कथन में इनकी कितनी महत्त्वपूर्ण भूमिका है, यह निम्नलिखित वर्णन में स्पष्ट हो सकेगी—

(1) ब्रिटिश संविधान के निर्माण में योगदान—ब्रिटिश संविधान बहुत कुछ अभिसमयों की उपज है। इनके कारण उसके विकास को बल मिला है और निरंकुश राजतंत्र आज के लोकतन्त्रीकरण में बदल गया है। यह एक उदाहरण से नहीं-प्रकार स्पष्ट है। स्ट्यूअर्ट राज तब राजा ही मन्त्रिमण्डलीय बैठकों का सभापतित्व करते थे। राजा की उपस्थिति में मन्त्रीगण अपनी इच्छानुसार नियम नहीं ले पाते थे, किन्तु हनोवर बसोय राजाओं की, अग्रजों भाषा से अनभिज्ञता और ब्रिटिश राजनीति में विनाश रचि न हाने के कारण, समद तथा मन्त्रिमण्डल को स्वेच्छानुसार व्यवहार करने के लिए छूट दिया। हनोवर राजा न तो मन्त्रिमण्डल की बैठकों में सम्मिलित होते थे और न उनका सभापतित्व करते थे।

हनोवर नरेशों के व्यवहार से यह परम्परा बन पड़ी कि राजा मन्त्रिमण्डल की बैठकों में सम्मिलित नहीं होगा, इनकी अध्यक्षता प्रधानमन्त्री द्वारा ही की जाएगी। इन-गर्ने दीपकालीन प्रयोग के कारण, यह परम्परा इतनी पक्की हो गयी कि आज तृतीय मन्त्रिमण्डलीय बैठकों का पुनः सभापतित्व करने के प्रयत्न में असफल रहा।

इस तरह कानून द्वारा नहीं बल्कि सांविधानिक परम्परा या अभिसमय द्वारा राजाओं के अनाधारण अधिकार धीरे-धीरे मन्त्रियों और समद के हाथ में आते गए। निरंकुश राजतंत्र आधुनिक लोकतन्त्रीकरण के माध्यम पर अग्रसर हुआ। अतः यह स्पष्ट हो गयी कि आज राजा वास्तविक शासन नहीं है, यह सांविधानिक प्रधानमन्त्री पद का शासन करता है, शासन नहीं।

कथन उपरोक्त अभिसमय ही नहीं, बल्कि 18 वीं सताब्दी के अन्त तक

मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के लगभग सभी अभिसमय स्थापित हो गए। और तो और, ब्रिटेन के वर्तमान शक्ति और रूढ़िवादी दलों का अभ्युदय भी परम्परा से ही हुआ। राजपद, ससद, मंत्रिमण्डल आदि स्वयं भी अभिसमयों की ही उपज हैं।

(2) अभिसमयों द्वारा ब्रिटिश संविधान के क्रिया वयन में योग—ब्रिटिश संविधान की और प्रशामन यंत्र को सुगमतापूर्वक चलाये रखने में अभिसमयों का महत्वपूर्ण स्थान है। अभिसमय कानून की सूखी हड्डियों पर मांस चढाते हैं। वे शासन के कठोर वैधानिक समूह को बदलते हुए राजनीतिक विचारों और जनता की आवश्यकताओं के अनुसार उसे सशोधित करते हैं। अनेक अभिसमय इतने महत्वपूर्ण हैं कि उनके न होने पर भीषण राजनीतिक कठिनाइयाँ उठ खड़ी हो सकती हैं और ब्रिटिश संविधान का कानूनी ढांचा लडखडाकर गिर सकता है।

उदाहरण के लिए, ब्रिटेन में कुछ ऐसे अभिसमय हैं जो कानूनी सम्प्रभु और राजनीतिक सम्प्रभु के बीच मेल जाल बनाए रखते हैं। राजा कानूनी सम्प्रभु है और मंत्रिमण्डल तथा ससद व जनता राजनीतिक सम्प्रभु। कानूनी दृष्टि से सम्पूर्ण शासन शक्ति राजा (अथवा रानी) में निहित है। कानूनी रूप से राजा मंत्रिमण्डल के परामर्श का मानने या ससद द्वारा पारित विधेयकों पर स्वीकृति देने के लिए बाध्य नहीं है, लेकिन यदि राजा विशुद्ध रूप से इस कानूनी आचरण पर चलना शुरू करदे तो राजनीतिक सम्प्रभु अर्थात् मंत्रिमण्डल, ससद और जनता से उमका सघर्ष शुरू हो जाएगा। पर ऐसी स्थिति को टालने का महान् कार्य आज केवल एक अभिसमय पर आधारित है और वह यह है कि राजा को मंत्रिमण्डल का परामर्श मानना चाहिए तथा ससद द्वारा पारित कानूनों पर अपनी स्वीकृति देनी चाहिए। जब तक इस अभिसमय का पालन होता रहेगा तब तक कानूनी सम्प्रभु और राजनीतिक सम्प्रभु के टकराने की नींव नहीं आएगी।

अब जरा यह भी देख लेना चाहिए कि यदि राजा इस अभिसमय का उल्लंघन करे तो क्या होगा। मान लीजिए कि राजा प्रधानमंत्री का परामर्श ठुकरा देता है तो पहला परिणाम यह होगा कि प्रधानमंत्री और साथ ही सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल को हस्तागत देना होगा? अब राजा के पास दो ही रास्ते बच जायेंगे या तो विरोधी दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमंत्रित करे या लोकसभा का विघटन करके नए निर्वाचनों का आदेश दे। विरोधी दल का नेता प्रथम तो, लोकसभा में बहुमत का समर्थन न होने से आमंत्रण स्वीकार ही नहीं करेगा और यदि कर लेगा तो लोकसभा में उसके मंत्रिमण्डल को प्रत्येक प्रश्न पर मुंह की खानी पड़ेगी। अतः, बहुमत का समर्थन पाने के लिए सामान्य निर्वाचन कराने होंगे। अब यदि नया प्रधानमंत्री निर्वाचनों में हार जायगा तो यह सन्न्यास की हार होगी। यदि राजा सीधे लोकसभा को भंग करके नये निर्वाचन करायेगा तो निर्वाचन मुख्यतः इसी प्रश्न पर लड़ा जायेगा कि राजा ने अपनी शक्तियों का दुरुपयोग किया

है। इस स्थिति में राजा स्वयं को राजनीतिक सभ्य में घिरा पाएगा। अभिप्राय यह हुआ कि केवल एक अभिसमय के उल्लंघन से राजा और राजतन्त्रीय मन्त्रियों का अस्तित्व खतरे में पड़ जावेगा। स्पष्ट है कि ऐसी मूसला बार्द भी राजा नहीं करना चाहता।

कानूनी और राजनीतिक सम्प्रभु की इच्छाओं का मध्य सामंजस्य बनाये रखने वाला एक अर्थ प्रमुख अभिसमय यह है कि राजा लोकसभा के बहुमत दलीय नेता को ही प्रधानमंत्री नियुक्त करेगा तथा उसके द्वारा चुन हुए मंत्रियों को मन्त्रिमण्डल के रूप में स्वीकार करेगा। इस अभिसमय के मूल में यह भावना निहित है कि शासन की चांगठोर जनता के प्रतिनिधियों के हाथ में रहनी चाहिए।

और भी अनेक अभिसमय ब्रिटिश समदीय शासन के मुसवालयन में सहायक हैं उनके कारण मन्त्रिमण्डल और लोकसभा में सहयोग बना रहता है। उदाहरणार्थ, लोकसभा का विश्वास खो देने पर मन्त्रिमण्डल के त्यागपत्र देने का अभिसमय देश को उस सभ्य की स्थिति में बचाता है जो कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में मतभेद होने पर पैदा हो सकती है। इसी तरह लोकसभा का बहुसंख्यक दल ही मन्त्रिमण्डल बनाए—यह अभिसमय मन्त्रिमण्डल से लोकसभा में निवृत्त सम्पक और सामंजस्य बनाए रखता है। लोकसभा वही स्वेच्छाचारी और व्यय की अटगेवाजी द्वारा मन्त्रिमण्डल का अनुचित विरोध करके प्रशासनिक यंत्र को न गडबड करद, इसके लिए भी अभिसमय विद्यमान है, यह यह है कि प्रधानमंत्री राजा से अनुरोध करके अवाञ्छित लोकसभा को भंग करा सकता है और दुबारा निर्वाचन कराके राष्ट्र का पुनः विश्वास प्राप्त कर सकता है।

ब्रिटेन में कुछ साविधानिक अभिसमय ऐसे हैं जिनसे शासन काय का स्तर उन्नत होने में सहायता मिलती है। उदाहरणार्थ, यह अभिसमय है कि कानून बनने से पहले प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए। इस अभिसमय से विधेयक पर निश्चित रूप से सुधारात्मक प्रभाव पड़ता है। इसी तरह एक अभिसमय यह है कि लाड-सभा जब अपीलीय न्यायालय के रूप में कार्य करे तो उसमें सिर्फ कानूनी लाड (Law Lords) ही बैठें। इस अभिसमय का सुधारात्मक प्रभाव यह होता है कि न्यायिक कार्य ठीकतौर पर चलता रहता है तथा कानून से अनभिन्न दूसरे एजेंट यायिक मामलों में हस्तक्षेप नहीं कर पाते।

इन कुछ उदाहरणों में ही स्पष्ट है कि ब्रिटिश प्रशासन में अभिसमयों की कितनी उपयोगिता और महत्ता है। जेनिंग्स ने ठीक ही लिखा है कि "अभिसमय परिवर्तित सामाजिक और राजनीतिक स्थितियों के अनुकूल शासन-व्यवस्था का बालते हैं और शासक वर्ग को शासन-यंत्र मंचालित करने की योग्यता प्रदान करते हैं। व्हीयर (Wheare) के अनुसार "अभिसमय अल्पसंख्यकों के अधिकारों की रक्षा करते हैं, विधान मण्डल के दानों सदन के पारस्परिक सम्बन्धों को नियमित करते हैं, व्यवस्थापिका के सगठन को निर्धारित करते हैं, व्यवस्थापिका और

कार्यपालिका के सम्बन्ध को निश्चित करते हैं, राजनीतिक दलों और शासनागों के सम्बन्ध निर्धारित कर, शासन की रूपरेखा को मजबूत करते हैं तथा शासन व्यवस्था को परिस्थितियों के अनुकूल लचीली और परिवर्तनशील बनाते हैं।”

अतः मे सारांश में ब्रिटिश संविधान के अंतर्गत अभिसमयों के महत्व के बारे में कहा जा सकता है कि—

(1) “अभिसमयों ने ब्रिटिश राजपद को सीमाबद्ध और उसके सब अधिकारों को मंत्रिमण्डल को हस्तांतरित किया है।

(2) अभिसमयों ने मंत्रिमण्डल के लोकसभा के प्रति सामूहिक और व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धांत को विकसित किया है।

(3) अभिसमयों के कारण ही आज सांविधानिक विकास इस अवस्था को पहुंच गया है कि मंत्रिमण्डल का निर्माण और विघटन प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचक करते हैं।

(4) अभिसमयों के द्वारा ही ब्रिटिश शासन-व्यवस्था नवीन सामाजिक एवं आर्थिक परिस्थितियों के अनुकूल प्रगतिशील हो सकी है।

(5) ब्रिटिश शासन प्रणाली की मूल संस्थाएँ—राजपद, ससद, मंत्रिमण्डल, प्रधानमंत्री आदि अभिसमयों की ही उपज हैं। ससद का दो सदनों में संगठन होना, उसकी कार्य पद्धति का एक बड़ा भाग, सम्राट की स्थिति, कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का सीमा विभाजन आदि व्यवस्थाएँ किसी कानून पर आधारित नहीं हैं बल्कि अभिसमयों पर आधारित हैं।”

अभिसमयों के बाहुल्य के कारण ही यह कहा जाता है कि ब्रिटेन में कोई संविधान नहीं है।

3

राजा तथा राजमुकुट (THE KING AND THE CROWN)

“क्राउन वैधानिक रूप में सम्राट की प्रभुशक्तियों, असाधारण अधिकारों एवं सामान्य अधिकारों का भण्डार है।”

—सर सीरिस एमोस

राजमुकुट का सांविधानिक अर्थ और अतीत में राजा व राजमुकुट

ब्रिटिश इतिहास में एक समय ऐसा रहा था जब राजा शासन का सर्वोच्च अधिकारी था। राजा स्वयं ही कानून बनाता, लागू करता तथा न्याय का काम करता था अर्थात् वह ब्रिटेन का वास्तविक एवं निरंकुश शासक था। परन्तु राजा को ये अपरिमित शक्तियाँ राजतिलक होने के साथ ही प्राप्त होती थी, उससे पूर्व नहीं। दूसरे शब्दों में राजा इन शक्तियों का अधिकारी तब होता था जब वह सिंहासनासुद्ध होकर राजमुकुट या ताज (Crown) पहनने का अधिकारी हो जाता था। इनका वास्तविक अभिप्राय यही हुआ कि विधायी, न्यायिक और कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ व्यक्तिगत रूप में राजा की न होकर राजमुकुटधारी राजा की होती थी, अर्थात् पहले का शक्ति विहीन व्यक्ति विशेष राजतिलक होने पर जब राजमुकुट धारण कर लेता था तो वह शक्ति युक्त हो जाता था।

आशय यही हुआ कि राजमुकुट का शाब्दिक अर्थ चाहे 'राजा के सिर की टोपी (जिसे वह राजपद के चिह्न स्वरूप पहनता है) हो, परन्तु सांविधानिक दृष्टि से शासन का वह नाकार रूप हुआ जिसमें विधायी, न्यायिक और कार्यपालिका सम्बन्धी सभी शक्तियाँ निहित हों। इसीलिए जब व्यक्ति-विशेष (राजा) राजमुकुटधारी बनता है तो उसे स्वतः ही उन सब शक्तियों का प्रयोग का अधिकार मिल जाता है, जो राजमुकुट में निहित हैं।

उपशुक्त व्याख्या से स्पष्ट है कि राजा व राजमुकुट में अन्तर है। राजा वह व्यक्ति विशेष है जो राजमुकुट में निहित शक्तियों का प्रयोग करता है, अर्थात् साविगानिक दृष्टि से राजमुकुट शासन का प्रतीक है राजा नहीं यह अन्तर आज भी विद्यमान है और भूतकाल में भी था। फक्त सिर्फ यही है कि भूतकाल के इस अन्तर का कोई वैधानिक महत्त्व नहीं था, लोग इस पर ध्यान नहीं देते थे। ऐसा इसलिए था क्योंकि उस समय राजमुकुट की सम्स्त शक्तियों का प्रयोग व्यक्तिगत राजा करता था, आज की तरह अनेक मन्त्रियों का समूह नहीं। राजमुकुट की शक्तियाँ अकेले राजा में केन्द्रीभूत थी, अतः राजा राजमुकुट था व राजमुकुट राजा, जबकि आज राजमुकुट की शक्तियाँ सामूहिक रूप से अनेक मन्त्रियों या व्यक्तियों (ध्वजामात्र शासक राजा एत वास्तविक शासक मन्त्र व मन्त्रिमण्डल तथा प्रिवी कौंसिल आदि) में निहित हैं। आज अनेक मिलकर राजमुकुट की शक्तियों का प्रयोग करते हैं, पहले 'एक राजा—मात्र व्यक्तिगत राजमुकुट की शक्तियाँ का प्रयोग करता था। 'राजतन्त्र के लोकतन्त्रीकरण' के कारण इस अन्तर का बड़ा महत्त्व हो गया है जिसे समझे बिना ब्रिटिश संविधान को भी अच्छी तरह नहीं समझा जा सकता।

राजा तथा राजमुकुट का अन्तर

(Distinction between the King and the Crown)

राजा और राजमुकुट के अन्तर को दिए गए इतने महत्त्व से स्वभावतः यह जिज्ञासा उत्पन्न होती है कि आखिर ऐसा क्यों है? अतः इन दोनों के अन्तर पर प्रकाश डालने में पूर्व इस अन्तर या भेद के महत्त्व के कारणों को समझ लेना चाहिए।

राजा व राजमुकुट के भेद का महत्त्व

राजा और राजमुकुट का महत्त्व मुख्यतया दो कारणों से है—

(1) हमें ब्रिटिश संविधान के वास्तविक स्वरूप को समझने में सहायता मिलती है। यह पता चलता है कि जिस राजा के नाम से सम्पूर्ण शासन चलता है वह व्यावहारिक दृष्टि से केवल नाममात्र का शासक है। शासन की शक्तियों का प्रयोग राजा (अथवा रानी) द्वारा नहीं बल्कि राजमुकुट द्वारा किया जाता है जिसमें राजा, समद, मन्त्रिमण्डल तथा लोक सभा के सदस्य आदि शामिल होते हैं। समद और मन्त्रिमण्डल जो राजमुकुट के प्रतीक हैं, देश के वास्तविक शासक हैं।

(2) राजा व राजमुकुट के अन्तर को समझने से हम ब्रिटिश संविधान के सैद्धांतिक और व्यावहारिक रूप में पाये जाने वाले अन्तर को समझ सकते हैं। हमें पता चलता है कि सिद्धांत शासन सम्राट में निहित है किन्तु व्यवहारतः वास्तविक शक्तियाँ मुकुट में खली आई हैं जो समद व मंत्रियों द्वारा प्रयुक्त होती हैं। सिद्धांत

म समुद्र और मन्त्रि-मण्डल राजा की परामर्शदात्री सस्यार्ये हैं किन्तु व्यवहार में राजा उनसे हाथ धी वृत्तपुतली है और दक्षिण का प्रतीक-मात्र है।

यथाथत राजा और राजमुकुट के अन्तर का महत्त्व इत्यादि है कि "ब्रिटिश शासन निम्नान्तत निरमुक्त राजतन्त्र, स्वल्प म भीमित रागतत्र और व्यवहार में लोचतत्रात्मक गणतन्त्र है। यहा राजतन्त्र और लोचतत्र दोनो साथ चल रहे हैं— प्रथम का प्रतीक राजा है और द्वितीय का प्रतीक राजमुकुट। राजा से जहा राजतन्त्र के अधिकारी व्यक्ति का नाम होता है, यहा राजमुकुट से व्यवज-मात्र शासक, मन्त्रि मण्डल तथा ससद आदि वास्तविक शासकी का बोध होता है।

इम पृष्ठ भूमि के उपरान्त राजा व राजमुकुट का अन्तर समनता अधिक सुगम है।

राजा व राजमुकुट में अन्तर

ब्रिटेन के साविधानिक इतिहास म हम पठ चुके हैं कि पहले निरकुश राजतन्त्र था, लेकिन धीरे धीरे समुद्र निरन्तर दक्षिण ग्रहण करती चली गई। समय के साथ राजतन्त्र रूपी मस्या के चारो तरफ विशेष प्रकार के कार्यो और शक्तियो का घेरा डाल दिया गया। इम प्रक्रिया स कालान्तर मे राजा के समी काम बान्धन और परम्पराओ के अधीन हो गये। दक्षिणयो के इम स्थानांतरण के बाद राजा और राजमुकुट म जो वर्तमान अन्तर है, उसे निम्नानुसार व्यक्त किया जा सकता है—

राजमुकुट एक मस्या, राजा एक व्यक्ति—राजमुकुट एक मस्या है जबकि राजा एक व्यक्ति है, जा राजपद को सुशामित करता है और राजमुकुट रूपी मस्या मे निहित शक्तियो का प्रयोग करना है। राजमुकुट वह मस्या है जो शासन की प्रतीक है। इममें व्यवस्थापन, कायपालन और याय तीना से सम्बन्धित शक्तिया मम्मिलित हैं। राजा इम मस्या का एक अगमान है और अग भी ऐसा कि जिसके पास कोई वास्तविक शक्तिया नहीं है।

राजमुकुट स्याई, राजा अस्याई—राजमुकुट एक मस्या के रूप मे सर्वदैव बनी रहने वाली वस्तु है जिसका नाश नहीं होता, परन्तु राजा एक जीवित प्राणी के रूप म नाशवान है। राजमुकुट सदा से चला आ रहा है और सदा चलता रहेगा लेकिन राजा व्यक्ति के रूप मे सदा नहीं रहता। एक राजा मरता है तो दूसरा उसका स्थान ग्रहण कर लेता है। इस तरह राजाओ के आने-जाने का चक्र चलता रहता है। परन्तु राजमुकुट अविनाशी (Immortal) है। 'राजा मर गया, राजा चिरजीवी हो' का जयघाप राजा के व्यक्तिगत रूप और राजमुकुट के मस्यागत रूप के अन्तर पर प्रकाश डालता है। इमका अर्थ यही है कि राजा विषय की मृत्यु हो सकती है, लेकिन राजमुकुट या राजपद (Institution of Kingship) स्थिर है। राजा और राजमुकुट के अन्तर को ब्लेकस्टोन के गन्दा मे—“हैनरी, एडवर्ड या गाज मर सकते हैं, लेकिन राजा (क्राउन) कभी नहीं मरता।”

राजमुकुट सामूहिक, राजा वैयक्तिक—राजमुकुट का रूप सामूहिक है, राजा का वैयक्तिक। राजमुकुट एक बहुत कार्यकारी है जिस में ससद, मन्त्रिमण्डल और लोकसभा के सदस्य आदि सम्मिलित हैं। इसके विपरीत राज वैयक्तिक नाम पालक है। राजमुकुट के सामूहिक रूप को बतलाते हुए वेड तथा फिलिप्स (Wade and Phillips) ने लिखा है कि, “राजमुकुट शब्द से शासन की सम्पूर्ण शक्ति के योग का बोध होता है और वह कायपालिका का पर्यायवाची है। राजमुकुट की कुछ शक्तियों के प्रयोग में राजा से व्यक्तिगत विवेक से काम लेने के लिये कहा जा सकता है, कुछ का प्रयोग राजा मंत्रियों के पूर्ण दायित्व पर करता है और कुछ के प्रयोग में उम्मा कोई हाथ नहीं होता, क्योंकि कानूनों पर आधारित अधिकांश शक्तियाँ मंत्रियों का ही प्राप्त होती हैं यद्यपि उनका प्रयोग राजा के नाम पर किया जाता है तथापि वे मन्त्रिमण ही सरकारी तौर पर उसका वास्तविक प्रयोग करते हैं।”

राजमुकुट का इच्छा का प्रतीक, राजा सजावट मात्र—चूँकि राजमुकुट शासन की वास्तविक सत्ता अधिकारी है जिनकी शक्तियों का प्रयोग ससद, मन्त्रिमण्डल आदि के द्वारा किया जाता है, अतः उसे जन इच्छा का प्रतीक कहा जाता है। इसके विपरीत, जो छद्मशासन शासक है, एक सजावट मात्र है जिसे ‘स्वर्णम शून्य’ (Golden Zero) कहा गया है वह ब्रिटिश शासन की शोभा बढाना है।

अतः सत्य में कहा जा सकता है कि राजमुकुट (Crown) राजा, मन्त्री और ससद तीनों का संयोजक है। बहुत जय में राजमुकुट का अभिप्राय “पूरी सरकार” (The Government) से है।

राजमुकुट की शक्तियों के स्रोत

(Sources of the Power of the Crown)

राजमुकुट की शक्तियाँ अत्यन्त पूर्ण और व्यापक हैं। इन शक्तियों के प्रधान स्रोत ये हैं—

(1) ससदीय कानून—ये वे कानून हैं जिनके द्वारा समय समय पर ससद में राजमुकुट की शक्तियों को परिभाषित किया गया है। ससदीय कानूनों में प्राप्त शक्तियों के अन्तर्गत शासन के विभिन्न विभागों के संचालन सम्बन्धी और स्थानीय या अन्य प्रशासनिक अधिकारियों पर नियंत्रण से सम्बन्धी अधिकार सम्मिलित हैं। ससदीय नियम वस्तुतः राजमुकुट की शक्ति के बड़े उपजाऊ स्रोत बन गये हैं।

(2) विशेषाधिकार या परमाधिकार—राजमुकुट के विशेषाधिकार का अर्थ है—राजमुकुट की स्वतन्त्र शक्ति या अधिकार। दूसरे शब्दों में, राजा या उसके सेवक ससदीय अधिनियमों के बिना भी केवल अपने अधिकार से क्या-क्या कर सकते हैं? यही विशेषाधिकारों का व्याख्या है।

एतिहासिक दृष्टि में देखें तो जनन के उदय के पूर्व राजा की शक्तियाँ को विरोधाधिकार या परमाधिकार कहा जाता था। यह अधिकार उसे सामन्ती होने के नाते प्राप्त थे। किन्तु संसदीय गौतम के विकास के साथ राजा के व्यक्तित्व से निहित सभी विरोधाधिकार टिन गये या टूट हो गये। 'गोल्डन एज' उन्हें राजमकुट ने गणना कर लिया है।

राजमकुट के बतनाम विरोधाधिकार भी इनमें अधिक और जटिल है कि वह महा सूचीपत्र करना प्रभाव रहा है। फिर भी, कुछ महत्त्व रहित विरोधाधिकार गिनाये जाते हैं—समझ का आश्रय करना, युद्ध व्यवस्था तटस्थता की घोषणा, सधिया का अनुममयन, मानजनि पदा पर नियुक्ति, राज-मन्त्री की बजास्तगी, पीयरी की नियुक्ति अपराधिया का क्षमादान, आदि।

राजमकुट के विरोधाधिकारों का व्यवस्था महत्त्व इस बात में है कि इनमें एक ऐसे सुगम-नत्र (Convenient Mechanism) का जन्म होता है जिसमें शासन के विभिन्न महत्त्वपूर्ण कार्य-उत्पाद चलते रहते हैं।

(3) विरोधाधिकारों के कानूनों का मिश्रण—राजमकुट की शक्तियाँ का एक तृतीय सार विरोधाधिकारों और कानूनों का मिश्रण है। राजमकुट की कुछ शक्तियाँ इस प्रकार की हैं जो प्रारम्भ में विरोधाधिकार जगत थीं लेकिन जितने बाद में संसद ने भी कानून बना कर माया प्रदान कर दी है और इस तरह इनका सार कानून और विरोधाधिकार दोनों ही हैं।

राजमकुट के अधिकारों की परिवर्तनशीलता

उपरोक्त ध्यान में स्पष्ट है कि राजमकुट की शक्तियाँ निरन्तर परिवर्तनशील रही हैं। मग्ना कार्टा (Magna Carta) के समय में ही वे घटती उठती रही हैं। राजा की व्यक्तिगत शक्तियों को कम करने में जन-आन्दोलन और संसदीय कानूनों दोनों का विशेष हाथ रहा है। जन आन्दोलन के फलस्वरूप मग्ना-कार्टा स्वीकृत हुआ, जिसके द्वारा राजा पर यह प्रतिबंध लगा दिया गया कि वह कानून का उल्लंघन नहीं कर सकेगा। इसी तरह अधिकार पत्रिका (Petition of Rights) के द्वारा राजा पर यह अधिकार लगा दिया गया कि वह न तो मनमाने ढंग से लोगों को जेल में डाल सकेगा और न संसद की पूर्व स्वीकृति के बिना कोई कर ले सकेगा। संसदीय कानूनों की दृष्टि से अधिकार पत्र (Bill of Rights) का उदाहरण पत्र किया जा सकता है, जिसके द्वारा राजा पर यह प्रतिबंध लगा दिया गया कि वह न तो देश के प्रचलित कानूनों को निलम्बित कर सकेगा और न उन्हें समाप्त ही कर सकेगा। राजा के कुछ अधिकार दीर्घकाल तक प्रयोग में न आने के कारण स्वतः ही समाप्त हो गये। उदाहरणार्थ, ट्युडर वर्ग के समय से राजा ने लोक-सभा में प्रतिनिधि नियुक्त करने के अधिकार का प्रयोग नहीं किया, तथा उससे कुछ पहिले से लॉर्ड-सभा में आज्ञा पीयर (Peer) नियुक्त करने के (संसद की स्वीकृति के बिना) अधिकार का भी प्रयोग नहीं किया। परिणामस्वरूप यह

मान लिया गया कि राजा के ऊपर लिखे दोनो अधिकार समाप्त हो गये ह और वह स्वेच्छा से मसद के सदनों की सदस्य मर्यादा बढ़ाने का अधिकार नहीं रखता। परंतु यह स्मरणीय है कि राजा की व्यक्तिगत शक्तियों के क्षीण होने के साथ साथ राजमुकुट की शक्तियां बढ़ती गईं क्योंकि जो जो शक्तियां राजा से छीनी गईं, वे जनता को हस्तांतरित होनी गईं और उनका प्रयोग उसके प्रतिनिधियों द्वारा राजमुकुट के माध्यम से किया जाना लगा। यह पहिले भी कहा जा चुका है कि राजमुकुट में जनता के प्रतिनिधि अर्थात् मंत्रिगण और मसद सदस्य सामूहिक रूप से सम्मिलित हैं।

पुनश्च, यह भी उल्लेखनीय है कि राजमुकुट की शक्ति राज्य विस्तार, अंतर्राष्ट्रीय समस्याओं आदि के कारण भी वर्तमान युग में बढ़ती ही जा रही है। मंत्रिमण्डल, कायपालिका के विभाग, मिजिल गैरिंग, अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्ध, गृह-संस्थाएँ, वित्त-राज, चक्र, आयाज्य आदि अनेक ऐसे विभाग हैं जो राजमुकुट द्वारा ही नियंत्रित हैं। वस्तुतः ज्यो-ज्यो लोक कल्याणकारी राज्य के विचार का विस्तार होता जायेगा और राज्य के कार्यक्षेत्र का विस्तार बढ़ता जायेगा राजमुकुट की शक्तियां भी बढ़ेंगी। ब्रिटिश संविधान का यह एक विशेषांश ही है कि प्रजातन्त्र के विकास के साथ साथ राजमुकुट की शक्तियों में वृद्धि होती है।

राजमुकुट की शक्तियाँ, अधिकार और कार्य

(Powers, Functions and Rights of the Crown)

राजमुकुट में कायपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका की सभी शक्तियां निहित हैं। उनकी व्यापक शक्तियों का अध्ययन हम निम्नलिखित वर्गों में कर सकते हैं—

(क) कार्यपालिका शक्तियाँ

राजमुकुट की कार्यपालिका शक्तियां अत्यंत महत्वपूर्ण, व्यापक और निरंतर वृद्धिशील हैं। इसकी कार्यपालक शक्तियों का विवेचन निम्न शीर्षकों में किया जा सकता है—

(1) प्रशासन निर्देशन—अमेरिका के राष्ट्रपति की भांति ही राजमुकुट का सबसे प्रमुख कार्य प्रशासन का निर्देशन करना है। इस नाते वह समस्त राष्ट्रीय कानूनों का क्रियान्वित करता है और सब प्रशासनिक विभागों तथा सरकारी कर्मचारियों के कार्यों की निगरानी करता है। वही उच्च कार्यपालक एवं प्रशासन अधिकारियों तथा आयाधीशों व सैनिक अधिकारियों की नियुक्त करता है। इनके अतिरिक्त आयाधीशों का छोड़कर अन्य अधिकारियों के विरुद्ध अनुमानन की कार्यवाही कर सकता है और उन्हें पदच्युत कर सकता है। आयाधीशों का पदच्युत करने के लिए मसद के दोनो सदनों की सम्मिलित आवश्यकता होती है। राजमुकुट ही राष्ट्रीय कोष का नियंत्रण और संचालन करता है। राष्ट्रीय बजट

उसकी आर से प्रस्तुत किया जाता है और समद की स्वीकृति के बाद, उनी के द्वारा माय रूप लया जाता है। कमचारियों की सेवा स्थिति की उचित व्यवस्था करना उनी का कत य है। वह राष्ट्रीय सैनिक सेवाओं का सर्वोच्च सनापति है। उसका एक प्रमुख काय स्थानीय सरकारा के कार्यों की देख भाल व उनका नियन्त्रण करना है। राजमुकुट ही देश के दैनिक प्रशासन का नियन्त्रण और उसका संचालन करता है। स्पष्ट है कि प्रशासकीय क्षेत्र में राजमुकुट की शक्ति, काय और अधिकार अत्यंत व्यापक हैं।

(ii) वैदेशिक सम्बन्धों का संचालन—शासन के प्रमुख के रूप में राजमुकुट ही ब्रिटन के वैदेशिक सम्बन्धों का संचालन करता है। समस्त विदेशी मामलों या विदेशी काय उसी की ओर से अथवा उसी के नाम से हाते हैं। विदेशों में सभी राजदूतों और उच्च कूटनीतिक प्रतिनिधियों की नियुक्ति वही करता है। वही अंतरराष्ट्रीय सम्मेलनों में अपने प्रतिनिधि—मंडल भजता है। विदेशों में ब्रिटिश प्रतिनिधियों को कार्य व नीति विषयक निदेश भेजता है। विदेशों में ब्रिटिश राजदूत अपना प्रमाण-पत्र उसी को दिखाते हैं और वही उनका स्वागत करता है। राजदूत की घोषणा करने अथवा तत्सम्बन्धी संधि करने का अधिकार भी उसी का है। युद्ध की घोषणा करने अथवा तत्सम्बन्धी संधि करने का अधिकार भी उसी का है। उसके द्वारा ही हुई संधियों पर समद की स्वीकृति की उस समय तक आवश्यकता नहीं है जब तक कि उसमें सदीय स्वीकृति सम्बन्धी शर्तें न हों अथवा जब तक उसमें कोई ऐसा मामला प्रस्तुत न हो (जैसे स्व भूभाग का परित्याग, धन की अदायगी अथवा देश के प्रचलित कानून में परिवर्तन) जिसकी विधि अनुकूल बनाने के लिये समद की स्वीकृति की आवश्यकता होती है।

यद्यपि राजमुकुट कुछ संधियों को स्वीकृति के लिए समद में प्रस्तुत करता है किन्तु ऐसा करने के लिए वह कानूनी रूप से बाध्य नहीं है। समद अपनी वजत पारित करने की शक्ति से राजमुकुट के परराष्ट्र सम्बन्धी कार्यों को प्रभावित कर सकती है, परन्तु कानूनी रूप से राजमुकुट बाधित नहीं है कि वह सब अंतरराष्ट्रीय संधियों को समद में प्रस्तुत करके उसकी प्रत्यक्ष स्वीकृति प्राप्त करे। व्यापक हितों को ध्यान में रखते हुए राजमुकुट अनेक गोपनीय वदतिक संधियों का समद में प्रस्तुत नहीं कर सकता।

(iii) उपनिवेश व राष्ट्रमण्डल सम्बन्धी अधिकार—ब्रिटिश उपनिवेशों व गुरुरस्य अधीन प्रदेशों व गणान का राजमुकुट ही वास्तविक अध्यक्ष है। सम्राट (साम्राजा) राष्ट्रमण्डलीय दलों का औपचारिक प्रधान है। पर अब राजमुकुट की राष्ट्रमण्डल में उपनिवेश सम्बन्धी शक्ति का व्यावहारिक महत्त्व बहुत कम रह गया है। लगभग सभी ब्रिटिश उपनिवेश पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त कर चुके हैं और स्वराष्ट्र के परराष्ट्र सम्बन्धी अथवा नानिषों का स्वयंसेवक बनकर कार्य करते हैं। राजमुकुट उपनिवेशों के प्रतिमण्डल की परामर्श में दलों व सर्वोच्च मामलों की नियुक्ति कर सकता है और वे राजमुकुट के प्रतिनिधि भी कहलाते हैं, परन्तु यह सब

केवल औपचारिक हैं। राजमुकुट के राष्ट्रमण्डलीय काय तो और भी औपचारिक हैं क्योंकि भारत, पाकिस्तान जैसे पूरे स्वतंत्र राज्य भी राष्ट्रमण्डल के सदस्य हैं।

(स) विधायनी शक्तियाँ

राजमुकुट को व्यवस्थापन सम्बन्धी अनेक शक्तियाँ प्राप्त हैं। ये शक्तियाँ सभसद राजा अर्थात् राजा महित ससद (King in Parliament) में निहित हैं। सभसद राजा ही कानून निर्माण का अधिकारी माना जाता है। विधायन क्षेत्र में राजमुकुट की शक्तियों, उनके कर्तव्यों और अधिकारों को निम्नलिखित उपशीर्षकों में बाटा जा सकता है—

(1) ससद से सम्बन्धित—मध्यम राज्य अमेरिका के समान विपरीत ब्रिटन में कानूनपरिष्कार और व्यवस्थापिका का एक-दूसरे में भिन्न रखा गया है। विधायी शक्तियाँ सभसद सहित सम्राट के हाथों में हैं। कोई भी विधेयक तब तक कानून नहीं बन सकता जब तक कि उस पर राजा की स्वीकृति प्राप्त न हो जाय। राजा को ससद के दानो सदना से पारित किसी भी विधेयक की स्वीकृति प्रदान करने या उसका निषेध (Veto) करने का अधिकार है। परन्तु सन् 1707 के बाद से राजा द्वारा निषेध शक्ति का प्रयोग कभी नहीं किया गया है। अब यह शक्ति शून्य के समान ही है, हालांकि सिद्धांत रूप में यह विद्यमान है। आजकल तो राजा स्वयं विधेयकों पर अपनी स्वीकृति भी नहीं देता, अपितु पाच कमिश्नर, जिनकी नियुक्ति राजमुकुट राजकीय साईन मैनुअल (Sign Manual) के अनुसार करता है, अपनी स्वीकृति देते हैं।

ससद में विधेयकों के प्रस्तुत होने के सम्बन्ध में भी राजमुकुट का हाथ रहता है। राजमुकुट की सिफारिश पर ही वित्त विधेयक प्रस्तुत किये जा सकते हैं। अन्य सरकारी विधेयक भी मंत्रियों द्वारा ही पेश किये जाते हैं और उन्हें ऐसा करने का अधिकार राजमुकुट के मंत्री होने के नाते प्राप्त है।

राजमुकुट को ससद से सम्बन्धित और भी अनेक अधिकार हैं। ससद के निर्माण के सम्बन्ध में उसे पीयर (Peer) बनाने का अधिकार है। केवल वे ही लोग लॉर्ड-सभा के सदस्य हो सकते हैं, जो राजा द्वारा पीयर बनाये जाते हैं।

लोक सभा के निर्वाचन की तिथि की घोषणा भी राजमुकुट द्वारा ही की जाती है। राजमुकुट के मंत्री सभसद के सदस्य भी होते हैं और वे ससद की कार्यवाहियों पर निगाह तथा नियंत्रण रखते हैं और यह निष्पत्ति करते हैं कि ससद में अमुक विषय पर किस प्रकार सुगमता से कार्यवाही की जा सकती है?

राजमुकुट ही लॉर्ड-सभा का स्थगन और विघटन करता है। लॉर्ड-सभा के बारे में उसे ऐसा अधिकार प्राप्त नहीं है क्योंकि वह एक स्थायी मस्था है। ससद का सत्रावसान भी राजमुकुट ही करता है।

जब नई ससद का सम्मेलन होता है तो प्रायः राजा ही लॉर्ड-सभा में, जहाँ लोक सभा के सदस्य भी होते हैं, स्वयं उपस्थित होकर अपना सिंहासन भाषण

(Speech from the Throne) दता है और उसके द्वारा संसद का स्वागत करता है परंतु राजा के इस नापण को वास्तव में मंत्री ही तयार करते हैं और उसे राजा को पढ़ने-मात्र के लिए दत्त है।

(ii) स परिषद आदेश (Orders in Council)—राजमुकुट का एक अन्य प्रमुख काम है स परिषद आदेश निकालना। इनका अनिग्रहण यह है कि संसद विधायकों को माटी तपरेला मात्र पारित कर देती है और सूक्ष्म बातों की पूर्ति का काम राजमुकुट पर छाड़ देती है जिसे वह अपने मंत्रियों द्वारा करता है। इस प्रकार के उपस्थवस्थापन के अन्तगत मंत्रिमण्डल विभिन्न आदेश निकालता है जो राजमुकुट के नाम से जारी किये जाते हैं। इन आदेशों को स परिषद आदेश (Orders in Council) कहा जाता है। इनका महत्व वास्तव में समान ही होता है।

(ग) न्यायिक शक्ति

राजमुकुट का काम का सात (Fountain of Justice) कहा जाता है। परंतु अब यह कथन केवल औपचारिक बन गया है क्योंकि ब्रिटन में स्वतंत्र न्यायपालिका का अस्तित्व है। फिर भी न्यायालय राजमुकुट के अधिकार क्षेत्र से पूरी तरह बाहर नहीं है। ब्रिटन में सभी न्यायालय राजा के न्यायाधीश हैं, और संसद न्याय राजा के नाम से होते हैं। राजमुकुट ही न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है और संसद की सहमति से उन्हें पदच्युत भी कर सकता है।

राजमुकुट प्रिवी कांसिल की न्याय समिति की परामर्शों से उपनिवेशों से आयी हुई अपील का निणय करना है। संसद अधिकारियों का राजमुकुट के नाम से दण्डित किया जाता है।

राजमुकुट के न्यायपालिका संबंधी अधिकार कुछ दृष्टियों में प्रतिबंधित हैं। उदाहरणार्थ, राजमुकुट का यह अधिकार नहीं है कि वह कोई नवीन न्यायालय बना सके। इसी तरह वह किसी वर्तमान न्यायालय के मगठन और उसकी कार्यविधि में भी परिवर्तन नहीं कर सकता। न्यायाधीशों की संख्या, उनके कार्यकाल, उनकी नियुक्ति, विधि और वेतन आदि में भी कोई परिवर्तन करने का उसे अधिकार नहीं है। अपील का अंतिम न्यायालय भी राजमुकुट न होकर जस्टिस मंत्री है। राजमुकुट की न्यायिक शक्ति का वारे में अर्थ (Ogg) न ठीक ही लिया है कि राजा यह केवल एक प्रथा ही है कि उसे गौरव के साथ न्याय का सोन कहा जाता है अन्यथा इसमें वास्तविकता बहुत कम है।

राजमुकुट की न्यायिक शक्ति में ही हम उसके महत्वपूर्ण अधिकार समादात के दण्ड स्वयं को ल सकते हैं। राजमुकुट को यह विशेषाधिकार है कि यह उस अपराधीना का क्षमा कर दे जा फौजदारी मामला में दापी हो। यह काम उसके गृह सचिव (Home Secretary) द्वारा किया जाता है। फौजदारी मामला में राजमुकुट मृत्यु दण्ड प्राप्त अपराधी तक को क्षमा कर सकता है। दीवानी मामला में राजमुकुट का ऐसे बड़े विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है।

(घ) धार्मिक शक्तियाँ

राजमुकुट वा विभिन्न धार्मिक शक्तियाँ (Ecclesiastical Powers) भी प्राप्त हैं। ब्रिटेन में एंग्लिकन (Anglican) और प्रेसबिटेरियन (Presbyterian) चर्च राज्य के अवयव के रूप में हैं। उनका नियंत्रण राजमुकुट व संसद द्वारा होता है। इंग्लैंड के स्थापित चर्च का प्रमुख हाने के नाते वह कैंटरबरी तथा याक के आर्च-बिशपों तथा अन्य चर्चों के पदाधिकारियों की नियुक्ति करता है। राजा की अनुमति से ही 'चर्च ऑफ इंग्लैंड की राष्ट्रीय सभा' (National Assembly of the Church of England) की समस्त वायवाहिया होती है। चर्च के 'कनवोकेशन' केवल राजमुकुट ही बुला सकता है। कनवोकेशन द्वारा पारित नियमों के लिए राजमुकुट की अंतिम स्वीकृति आवश्यक होती है। सम्राट चर्च के अंतर्गत अनुशासन सम्बन्धी विषयों का सर्वोच्च अधिकारी है। धार्मिक अदालतों (Ecclesiastical Courts) से अपीलें प्रिवी कांसिल की न्यायिक समिति के पास आती हैं। स्कॉटलैंड के स्थापित चर्च (Established Church of Scotland) अर्थात् प्रेसबिटेरियन चर्च के सम्बन्ध में राजमुकुट की शक्तियाँ, उतनी महत्वपूर्ण नहीं हैं।

व्यक्तिगत रूप में राजा का यह धार्मिक दायित्व है कि वह किसी रामन कैथोलिक से विवाह न करे, क्योंकि वह एंग्लिकन व प्रेसबिटेरियन दोनों ही धार्मिक व्यवस्थाओं का प्रमुख है। अपनी धार्मिक शक्तियों के कारण ही राजा 'धर्म रक्षक' (Defender of the Faith) कहा जाता है।

(ङ) संरक्षण और सम्मान की शक्तियाँ

राजमुकुट को 'सम्मान का स्रोत' (Fountain of Honours) भी कहा जाता है। यही नागरिकों को राजनीतिक व सामाजिक सम्मान और उपाधियाँ प्रदान करता है। उदाहरणार्थ 'पीयर बनाया जाना यदि राजनीतिक सम्मान है तो 'नाइट (Knight) की उपाधि देना सामाजिक सम्मान है। प्रधानमन्त्री के परामर्श से ही सम्राट द्वारा लोगों को उपाधियाँ में मुनीभिन किया जाता है।

राजमुकुट की शक्तियाँ किस प्रकार व्यवहार में लाई जाती हैं ?

ऊपर वर्णित शक्तियाँ और अधिकार वैधानिक दृष्टि से राजमुकुट में निहित हैं, किन्तु यथाथ में उन सभी का प्रयोग नहीं होता, समस्त तथा राजसत्ता के सदस्यों आदि के द्वारा किया जाता है। राजमुकुट की शक्तियों का प्रयोग राजा (या राजा) स्वयं नहीं करता। ये शक्तियाँ राजा के नाम पर अन्य लोगों द्वारा प्रयुक्त होती हैं। यथायत् राजमुकुट की शक्तियों पर संसद के प्रति उत्तरदायी मन्त्री ही होते हैं। उक्त नियंत्रण इस नीति तक विस्तृत है कि राजा के द्वारा व्यक्तिगत सेवकों को, छोड़ कर अन्य सभी अधिकारियों का नियुक्ति अथवा छोट चर्च नियंत्रण, संसद में है। राजा का कोई आदेश तब तक बंध नहीं समझा जाता

जब तक कोई मंत्री उस पर हस्ताक्षर न कर दे। सबसे महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि राजमुकुट जो भी करता है, चाहे परमाधिकार का प्रयोग हो या संसदीय कानूनों द्वारा दी गई शक्तियों का प्रयोग, वह ब्रिटिश जनता के कार्यपालिका प्रतिनिधि के रूप में करता है और ये सभी कार्य संसद के नियंत्रण के अधीन हैं।

राजा की वास्तविक स्थिति, उसके विशेषाधिकार और प्रभाव (The Actual Position, Privileges and Influence of the Sovereign)

राजमुकुट की शक्तियों के प्रयोग में स्वभावतः यह प्रश्न उठता है कि राजमुकुट में निहित शक्तियों का प्रयोग राजा स्वयं किए हुए कर सकता है? हमारे शब्दों में राजमुकुट सभी मंत्रियों में राजा की वास्तविक स्थिति क्या है? वह केवल मात्र एक 'स्वर्णम शून्य' (Golden Zero) अथवा 'रबर की मुहर' (Rubber Stamp) है अथवा शासन में कुछ प्रभाव और विशेष स्थिति का भी उपयोग करता है? इस सवाल में राजा की वास्तविक स्थिति का मनन के लिए हम निम्नलिखित बातों पर विचार करना होगा—

- (1) 'राजा कोई गलती नहीं कर सकता' (The King can do no wrong)
- (2) "राजा राज्य करता है, शासन नहीं करता" (The King reigns, but does not govern)
- (3) राजा के विशेषाधिकार और शक्तियों (Royal Privileges and Immunities)
- (4) विभिन्न कारणोंवश राजा का विस्तृत प्रभाव।

राजा कोई गलती नहीं कर सकता

इस कथन का प्रयोग इस अर्थ में किया जाता है कि राजा को किसी कार्य के लिए दोषी नहीं ठहराया जा सकता क्योंकि लॉवेल (Lowell) के शब्दों में "संविधान के पुराने सिद्धांत के अनुसार मंत्री लोग राजा के सहायकार होते हैं। उनका काम या सहाय देना और राजा का काम या निर्णय करना। अब स्थिति बिल्कुल विपरीत हो गई है। राजा से मलाह ली जाती है किंतु नियम मंत्री करते हैं। वास्तव में हम उक्ति के दो रूप हैं—कानूनी और राजनीतिक। कानूनी रूप से राजा अपन कार्यों के लिए कानून से ऊपर है क्योंकि वह स्वयं स्वयं विवेक से कोई काम नहीं करता बल्कि मंत्रियों के परामर्श से ही कार्य भी काम करता है। राजनीतिक दृष्टि से जाग्य है कि यदि राजा कोई राजनीतिक भूल करे या किसी अपराध का परामर्श दे तो भी उनका विरुद्ध कुछ नहीं किया जा सकता। उन भूल के विरुद्ध संविधान विभाग का मंत्री ही उत्तरदायी ठहराया जायेगा और वह स्वयं कानूनी या संविधानिक अपराध का दाप से बचा नहीं गयेगा।

“राजा कोई गलती नहीं कर सकता” इस सूत्र को अधिक सरलता से इसके निम्नलिखित तीन अर्थों द्वारा समझा जा सकता है—

(i) राजा कानून से ऊपर है — इसका अर्थ है कि राजा विधि और याचका का स्रोत है। उस पर किसी भी विधि के अतगत दोष आरोपित नहीं किया जा सकता। राजा पर न किसी न्यायालय में अभियोग ही लगाया जा सकता है और न किसी न्यायालय द्वारा उस अपराधी ही घोषित किया जा सकता है। यहाँ तक कि राजा किसी की हत्या भी कर देता भी ब्रिटिश विधान में ऐसा कोई नियम नहीं है जिम्मेदार द्वारा उस पर अभियोग चलाया जा सके।

(ii) राजा दूसरों से भी गलत कार्य नहीं कर सकता—यह अर्थ पहिले अर्थ से ही निकलता है। जब राजा स्वयं कोई भूल नहीं कर सकता तो वह दूसरों से भी गलत कार्य नहीं कर सकता अपवा किसी भी व्यक्ति को गलती करने के लिए अधिकृत नहीं कर सकता। इस प्रकार यदि कोई मंत्री कोई कानूनी या सांविधानिक अपराध करता है तो वह यह कहकर अपनी रक्षा नहीं कर सकता कि उसने यह काम राजा की आज्ञानुसार किया है। दूसरे शब्दों में कोई भी अधिकारी अपने द्वारा किये गये किसी अवधानिक कृत्य के लिए राजा की कानूनी उन्मुक्ति (Legal Immunity) की शरण नहीं ले सकता। कोई भी अपराधी यह बात कह कर अपनी सफाई नहीं दे सकता कि राजा के कहने से उसने यह गलती की है। सन 1678 में ‘डेनबी कास’ (Danby’s case, 1678) में इस सिद्धान्त का ही प्रतिपादन किया गया था। विदेश मंत्री डनबी ने फ्रांस के साथ एक गुप्त संधि बिना अर्थ मंत्रियों की सलाह लिये कर ली थी। जब मसद ने उस पर राजद्रोह का अभियोग लगाया तो डेनबी ने अपने बचाव में यह तर्क पेश किया कि उक्त पत्र सम्राट के आदेश के अधीन लिखा गया था, और चूँकि सम्राट कोई गलती नहीं कर सकता, अतः वह दोषी नहीं है। अपने महाभियोग के समय उसने राजकीय क्षमा भी उपस्थित की। लेकिन, मसद ने सब दलीलों को अस्वीकार करते हुए यह सिद्धान्त प्रतिपादित किया कि अपने कार्यों के लिए मंत्री ही उत्तरदायी हैं और वे किसी भी अवधि या असंवैधानिक कृत्य के लिए ‘राजा के आदेश’ की शरण नहीं ले सकते।

(iii) राजा के कार्यों के लिए किसी दूसरे व्यक्ति को उत्तरदायी होना चाहिए—उपरोक्त दूसरे अर्थ से ही तीसरा अर्थ यह निकलता है कि यदि राजा न स्वयं भूल कर सकता है, न दूसरे व्यक्ति, से भूल करवा सकता है, तो किसी न किसी व्यक्ति को उसके गलत कार्य के लिए उत्तरदायी होना चाहिए। राजा की किसी भी भूल का उत्तरदायित्व स्वाभाविक रूप से उस मंत्री पर होता है जिम्मेदार परामश से उसने यह भूल की। उस प्रकार यह कथन मंत्रियों के उत्तरदायित्व की स्थापना करता है जो ब्रिटिश शासन-प्रणाली की आधारशिला है।

स्पष्ट है कि ब्रिटेन का राजा व्यक्तिगत रूप से कोई कार्य नहीं करता उसे सभी कार्य मंत्रियों की सलाह पर करने पड़ते हैं और उसके सभी कार्यों के

मन्त्री ही उत्तरदायी होते हैं। इन मन्त्रियों में ग्लेडस्टन (Gladston) ने नृत्य ही कहा था कि, "राजा के जीवन में उसके राज सिंहासन पर आनीन होने के समय से उसकी मृत्यु तक एक भी क्षण ऐसा नहीं जाना जाय कि उसके कार्यों के लिए कोई न कोद मसद के प्रति उत्तरदायी न हो और राजा तब तक कोई कार्य नहीं कर सक्ता जब तक कि कोई मन्त्री उसका उत्तरदायित्व वहन करने का तैयार न हो।"

वाम्बनव में मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के परिणामस्वरूप राजा आज राजनीतिक दलबंदी से अलग हो गया है और पदाब्द मन्त्रिमण्डल को ही यश अथवा अपयश प्राप्त होता है न कि राजा का।

राज्य राज्य करता है, शासन नहीं करता

ब्रिटिश राजा की स्थिति को इन बहुचर्चित शब्दों में व्यक्त किया जा सकता है कि "राजा राज्य करता है, शासन नहीं।" इसका अभिप्राय यह है कि वैधानिक दृष्टि में तो राजा का आज भी प्राचीनकाल जैसा ही महत्व है, लेकिन वास्तव में वह अब उन शक्तियों का प्रयोग नहीं करता जिनका प्राचीनकाल में प्रयोग किया जाता था। प्रजातन्त्र के विकास के फलस्वरूप राजा आज केवल सांविधानिक अथवा नाममात्र का "शासन प्रमुख" रह गया है। उसकी उक्त सभी वास्तविक शक्तियाँ "राजमकुट" नामक अमृत या काल्पनिक सत्स्था में निहित हो गई हैं। "राजमकुट" की किसी भी शक्ति का प्रयोग राजा या राजी व्यक्तिगत रूप से नहीं करता। इनका प्रयोग उत्तरदायी मन्त्रियों द्वारा किया जाता है। इस प्रकार यह कहना सच है कि राजा के हाथों में शासन की कर्त शक्तियाँ नहीं हैं, अर्थात् राजा शासन नहीं करता पर तु राजा राज्य करता है अर्थात् नाम मान का राजा है क्योंकि शासन के सभी णाय उन्हीं के नाम से होते हैं और उन्हीं राजा जमा सम्मान प्राप्त है।

पर तु "राजा शासन नहीं करता" इससे यह नही समझना चाहिए कि राजा सवथा प्रभावहीन है और उसका कोई महत्व नहीं है। पाम में वास्तविक शक्तियाँ न होते हुए भी राजा शासन पर काफी असर डालता है। बजहौर के अनुसार उसे शासन के क्षेत्र में तीन महत्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं—

- (i) परामर्श देने का अधिकार,
(The Right to be consulted)
- (ii) प्रोत्साहन देने का अधिकार,
(The Right to Encourage)
- (iii) चेतावनी देने का अधिकार
(The Right to Warn)

आज राजा शासन का आलोचन, परामर्शदाता जीर मित्र है। उसके परामर्श देने के अधिकार का आशय है कि वह मन्त्रियों के कार्यों की पूर्ण जागरूकी रखे और उन्हें आवश्यकतानुसार उचित परामर्श दे। प्रोत्साहन देने के अधिकार का अर्थ है कि राजा यदि किसी नीति को राज्य के लिए कल्याणप्रद समझे तो मन्त्रियों

को उसे पूरा करने के लिए प्रोत्साहित करे। चेतावनी देने के अधिकार का मतलब है कि यदि मंत्रियों द्वारा कोई गलत निणय किया जाय या उनका कोई काम देश के लिए हानिप्रद हो तो राजा उन्हें चेतावनी देने और गलती दूर करने के उपाय भी बतलाये, किन्तु चेतावनी के अधिकार का यह अर्थ समझना भ्रामक होगा कि राजा मंत्रियों का विरोध करने की क्षमता रखता है। राजा चेतावनी दे सकता है, लेकिन मंत्रियों का अधिकार है कि वह राजा की बातों को मानें या न मानें।

वास्तव में एक प्रभावशाली राजा अपने प्रयुक्त अधिकारों से प्रशासकीय मामलों और घटना-चक्र को प्रभावित करने में बहुत कुछ सफल हो सकता है। अपने इन अधिकारों के कारण वह केवल प्रतिमा मान या स्वर्णिम शूय नहीं बन पाया है। ब्रिटेन का इतिहास बतलाता है कि विभिन्न अवसरों पर ब्रिटिश राजाओं और रानियों ने प्रशासनिक कार्यों में हस्तक्षेप करने की सरकार की नीति को बड़ा प्रभावित किया है पर यह सब कुछ वस्तुतः राजा के व्यक्तित्व पर निर्भर करता है, उनकी औपचारिक शक्तों पर नहीं।

राजा के कुछ विशेषाधिकार

राजा की वास्तविक स्थिति को आकने की दिशा में उसके विशेषाधिकारों का अध्ययन भी सहायक है। यद्यपि शासन से सम्बंधित कोई भी कार्य करने की स्वतंत्रता उसे नहीं है, फिर भी वह अपने विशेषाधिकारों के क्षेत्र में अपने विवेक से महत्वपूर्ण प्रभाव डाल सकता है। मविधान शास्त्रियों के अनुसार राजा के अत्यंत महत्वपूर्ण विशेषाधिकार ये हैं—(1) प्रधानमंत्री एवं अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करने का, (2) लोकसभा को भंग करने का, (3) मंत्रियों को बर्खास्त करने का, (4) लोगों को पीयर बनाने का, एवं (5) विधेयकों पर अपनी स्वीकृति देने या न देने का।

प्रधानमंत्री और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति का विशेषाधिकार—सरकार का प्रमुख होने के नाते राजा को अधिकार है कि वह अपनी समझ से उपयुक्त व्यक्ति को प्रधानमंत्री पद पर नियुक्त करदे। परन्तु अपन इस चुनाव में राजा पर यह प्रतिबंध है कि वह व्यक्ति एक स्थायी मंत्रिमण्डल बनाने के लिए लोकसभा में बहुमत का विश्वासपत्र होना चाहिए। अपने इस निणय में वह इन परम्परा से निर्देशित होता है कि लोकसभा का नेता कौन है। हा, कुछ असामान्य परिस्थितियों में राजा को अपनी ओर से प्रधानमंत्री नियुक्त करने का अवसर मिल सकता है। उदाहरणार्थ, किसी प्रधानमंत्री की मृत्यु हो जाने पर अथवा उसके त्याग-पत्र दे देने पर या लोकसभा में किसी दल का बहुमत न होने पर प्रधानमंत्री पद के अनेक उम्मीदवार हों और यह निश्चित न हो पाय कि बहुमत का नेतृत्व किसके हाथ में है तो राजा स्वविवेक का प्रयोग करते हुए किसी को भी प्रधानमंत्री नियुक्त कर सकता है। सन् 1894 में रानी विक्टोरिया ने उस अवस्था में लार्ड रोजबरी को प्रधानमंत्री बनाया, जब उस पद के कई प्रत्याशी थे। प्रधानमंत्री की नियुक्ति

मे राजा के स्व विवेक के प्रयोग का एव अथ उदाहरण उम अबसर का है जब कि आर्थर हण्डरमन के लोक सभा के बहुमत वाले दल का नेता चुन लिए जाने पर भी राजा ने रमज मैकडोनेल्ड को संपूर्ण सरकार का प्रमुख नियुक्त कर दिया। इस घटना को 1931 की राजमहल की क्रांति (Palace Revolution of 1931) की भांति दी जाती है। इसके अतिरिक्त एक परम्परा के अनुसार राजा आमतौर से स्वयं पदस्थित प्रधानमंत्री से उसके उत्तराधिकारी के बारे में सलाह लेता है, परंतु वह ऐसा करने के लिये बाध्य नहीं है। 1956 में जब स्वर्ण संकट पर एथोनी ईडन ने त्याग पत्र दिया तो महारानी एलिजाबेथ ने दूसरे प्रधानमंत्री के लिए ईडन से नहीं बल्कि दो युवा राजनीतिज्ञ—चर्चिल और लाट सेलिसबरी से मंत्रणा की तथा चर्चिल की राय मानते हुए मैकमिलन को नया मंत्रिमण्डल बनाने के लिए आमन्त्रित किया।

जहां तक अन्य मन्त्रियों की नियुक्तियों का प्रश्न है, प्रधानमंत्री का परामर्श ही प्रायः निर्णायक सिद्ध होता है। हां, एक प्रभावशाली व्यक्तित्व वाला राजा (या रानी) मन्त्रियों के चयन में प्रधानमंत्री को प्रभावित कर सकता है, किंतु इस विषय में प्रधानमंत्री का विरोध नहीं किया जा सकता।

लोकसभा को भंग करने का विधायिकाधिकार—राजा का एक अन्य विधायिकाधिकार प्रधानमंत्री के परामर्श पर अथवा उसकी प्रार्थना पर लोकसभा को भंग करने से सम्बन्धित है। इस विषय में दो प्रमुख मत प्रचलित हैं—एक मत तो यह है कि राजा का लोकसभा का विघटित करने का विधायिकाधिकार वास्तविक है, जबकि दूसरा मत यह है कि राजा का यह अधिकार अवास्तविक है। पहले मत के समर्थक 'संरक्षता-सिद्धांत' (Theory of Guardianship) को मानते वाले हैं। उनका विचार है कि राजा संविधान का संरक्षक है, अतः उमका यह वास्तविक विधायिकाधिकार है कि लोकसभा के विघटन के प्रश्न पर वह स्व विवेक से कार्य करे। इस विचार के समर्थक में ए.सन, क्वीन और क्विंटिन हॉग (Quintin Hogg) प्रमुख हैं। दूसरे मत के समर्थक 'लोकतन्त्र-सिद्धांत' (Democratic Theory) अथवा 'संसदीय सिद्धांत' (Parliamentarian Theory) को मानते वाले हैं। इनका विचार है कि संसद का विघटन का राजा का विधायिकाधिकार अवास्तविक है। संविधानिक प्रमुख हान के नाते उमका कर्तव्य है कि वह अपने सभी विधायिकाधिकारों का प्रयोग अपने मंत्रियों के परामर्श से करे ताकि संविधान की रक्षा और संसदीय शासन प्रणाली का निर्वाह हो सके। साराही का निष्कर्ष है कि अपने हित अथवा स्वायत्तता की दृष्टि से राजा को मंत्रिमण्डल के परामर्श से ही अपने विधायिकाधिकारों का प्रयोग करना चाहिए अथवा राजा का प्रभाव धर्मिक दल के विरोध में और अल्पसंख्यक दल के पक्ष में प्रयुक्त हो सकता है। परन्तु अल्प संसद मत भी है कि यदि राजा का संविधान का संरक्षण मान लिया जायेगा तो उसकी निर्दोषता का प्रोत्साहन मिलेगा।

व्यावहारिक और तार्किक दोनों ही दृष्टियों से राजा के विशेषाधिकारों के प्रयोग के विषय में ससदीय या गौतमशासनिक सिद्धांतवादियों का मत ही अधिक उपयुक्त है। वैसे भी सन् 1784 के बाद से अब तक कोई ऐसा उदाहरण नहीं है कि राजा ने लोकसभा के विघटन से सम्बन्धित प्रधानमन्त्रीय परामर्श को न माना हो।

मंत्रियों की बर्खास्तगी का विशेषाधिकार—राजा के इस विशेषाधिकार की वास्तविकता के बारे में भी विद्वानों में मतभेद है। कुछ लोगों का मत है कि मंत्रियों को बर्खास्त करने सम्बन्धी राजा का विशेषाधिकार वास्तविक है। सन् 1783 में जॉर्ज पंचम ने लॉर्ड नाथ फॉक्स के मन्त्रिमण्डल को बर्खास्त करके अपने इस अधिकार का प्रत्यक्ष परिचय दिया था। जेनिंग्स का कहना है कि यदि राजा को यह विश्वास हो जाये कि सांसद दल बहुमत द्वारा सम्बन्धित नहीं रहा है तो इस सम्बन्ध में पूर्ण जानकारी प्राप्त करके और भली प्रकार आश्वस्त होने के बाद ही यह मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र देने अथवा लोकसभा का विघटन करने की बात पर बल दे सकता है और यदि मन्त्रिमण्डल राजा की बात न माने तो उसे मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ करने का अधिकार है। परन्तु चूंकि यह मांग कटकाकीण है, अतः जेनिंग्स का विचार है कि उचित यही है कि या तो राजा अपने मंत्रियों को इस बात के लिये तैयार करले कि वे उसे लोकसभा के विघटन का परामर्श दें या त्यागपत्र दे दें।

इस सम्बन्ध में अधिकांशतः माय मत यही है कि राजा स्वेच्छा से अपनी इस शक्ति का प्रयोग प्रायः नहीं कर सकता। पूरे मन्त्रिमण्डल की बर्खास्तगी का उसका प्रयत्न निष्फल रहेगा, यदि उस मन्त्रिमण्डल का लोकसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त है। व्यक्तिगत मंत्रियों का बर्खास्त करने का साहस वह प्रधानमन्त्री से शत्रुता मोल लेकर नहीं करेगा क्योंकि लोकसभा में बहुमत का नेतृत्व करने वाला प्रधानमन्त्री स्पष्ट होकर राज-पद के अस्तित्व के लिए भी खतरा पैदा कर सकता है। व्यक्तिगत मंत्रियों को वह प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही बर्खास्त करेगा।

पीयर बनाने का विशेषाधिकार—राजा का एक उल्लेखनीय विशेषाधिकार लोगों को 'पीयर' (Peer) बनाने से सम्बन्धित है। यदि लॉर्ड सभा लोकसभा द्वारा पारित किये गये विधेयक का विरोध करे तो राजा प्रधानमन्त्री के परामर्श पर लॉर्ड-सभा के विरोध को दवाने के लिये नये पीयरों का निर्माण कर सकता है। परन्तु यदि वह ऐसा न करना चाहे तो प्रधानमन्त्री से यह कह सकता है कि वह विवादग्रस्त विधेयक को विषय बनाकर पुनः साधारण निर्वाचन कराये और यह देखे कि सत्तारूढ़ दल को सम्पूर्ण राष्ट्र का समर्थन प्राप्त है या नहीं। लॉर्ड-सभा की शक्ति के अत्यधिक घट जान से राजा के विशेषाधिकारों का अब महत्व अधिक नहीं रहा है।

विषयकों पर स्वीकृति देने या न देने का विदायाधिकार—राजा का यह विशेषाधिकार वतमान परिस्थितियाँ में अवास्तविक ही है। यद्यपि सन 1852 में डिलरली ने राजा के इस अधिकार को वास्तविक बतलाया था, किंतु 1707 के जब तक इस अधिकार का प्रयोग किसी राजा द्वारा नहीं किया गया है और जब इस अधिकार को मतप्राय समझा जाता है। आज तो स्थिति यह है कि राजा स्वयं विषयका पर स्वीकृति नहीं देता वरन यह काम उसके कनिश्चर करते हैं।

राजा की शक्ति और उसके व्यावहारिक प्रयोग के विषय में जो कुछ ऊपर कहा गया है, उससे यही निष्कर्ष निकलता है कि अंतिम रूप से राजा एक सांविधानिक प्रमुख है जो केवल राज्य करता है, शासन नहीं। अपने विशेषाधिकारों के विषय में भी वह स्वविवेक से कार्य करने के लिए पूर्ण स्वतंत्र नहीं है और उस अपने मंत्रियों के परामर्शानुसार ही कार्य करना पड़ता है। परंतु फिर भी अपने बुद्धिबल विवेक व्यक्तित्व, अनुभव और निष्पक्ष व्यवहार तथा पद की श्रद्धा आदि के कारण वह शासन को आवश्यकतानुसार प्रभावित करने की क्षमता अवश्य रखता है। हमें राजा की इस क्षमता अथवा उसके प्रभाव को बनाय रखने वाली इन विभिन्न बातों पर भी विचार करना चाहिए।

राजा के प्रभाव के कारण

राजा मतप्राय स्वर्णिम शून्य अथवा मिट्टी की मूर्ति मात्र नहीं है, अपितु उसका विशिष्ट प्रभाव और महत्व है। वज्रहाट के इन शब्दों से राजा के प्रभाव की गहराई का पता चलता है कि, “प्रणामन और नीति निर्माण के सम्बन्ध में सम्राट के तीनों राजनीतिज्ञ अधिकार हैं, यथा परामर्श के लिए पूछे जाने का अधिकार, प्रास्माहन देने का अधिकार और चेतावनी देने का अधिकार। यद्यपि राजा के ये अधिकार मुख्यतः मर्यादित हैं, फिर भी उसे प्रभावशाली बनाने में इनका बहुत हाथ है। इन अधिकारों का विश्लेषण पहले किया जा चुका है। इनके जतिरिक्त राजा के महत्व और प्रभाव के कुछ अन्य प्रमुख कारण ये हैं—

व्यक्तित्व—राजा के प्रभाव का सबसे प्रमुख कारण उसका व्यक्तित्व है। यदि राजा का व्यक्तित्व प्रभावशाली है तो मंत्रिगण स्वतः ही उसके परामर्श के बाग नतमस्तक होते हैं, किंतु यदि राजा प्रभावशाली व्यक्तित्व नहीं रखता तो उसे मंत्रियों के हाथों की खबर की मुहर बन कर रहना पड़ता है। लाली का मत है कि प्रणामन पर राजा का प्रभाव व्यक्तित्व के अनुपात की समस्या है, प्रधान मंत्री का व्यक्तित्व उच्च है तो सम्राट का प्रभाव कम होगा।

अनुभव—राजा के प्रभाव का दूसरा कारण उसका विस्तृत अनुभव है। राजा स्वयं जीवन भर शासन का प्रमुख रहता है जब कि मंत्रिमण्डल निरंतर बदलते रहते हैं। इन प्रकार वह अपने राज्यकाल में अनेक मंत्रिमण्डलों का उत्थान और पतन की कहानी पढ़ता है तथा परिवर्तित होते रहने वाले मंत्रियों

की तुलना में उमका प्रशामनिक अनुभव उत्तरोत्तर गहरा होता चला जाता है। उसकी स्थिति एक ऐसे अनुभवी शासन कुशल व्यक्ति की सी ही जाती है जो अपने विशाल अनुभव के बल पर मन्त्रिमण्डल को प्रभावित कर सकने की क्षमता रखता है।

ससदीय शासन की काय विधि—ब्रिटिश ससदीय शासन की कार्य विधि भी राजा के प्रभाव की वृद्धि में विशेष सहायक है। राजा ससदीय शासन का अध्यक्ष होता है। अतः मन्त्रिमण्डल की कार्यवाहियाँ उसके समक्ष प्रस्तुत होती हैं, विदेश विभाग के महत्वपूर्ण पत्र-यवहार भी उनके पास प्रतिदिन पहुँचते हैं और ससदीय वाद-विवादा का सरकारी प्रतिवेदन व समाचार-पत्रों में प्रकाशित विवरण भी रोजाना उसके सम्मुख पेश किये जाते हैं। प्रधानमन्त्री का कर्तव्य है कि वह मन्त्रिमण्डलीय निर्णयों और महत्वपूर्ण शासन कार्यों से राजा को निरन्तर अवगत कराता रहे। राजा का स्वयं का बमचारी मण्डल होता है और उसका एक मन्त्री (Conscience Keeper) भी होता है जिसका काम सभी राजनीतिक घटनाओं की सूचना राजा को देते रहना है। स्पष्ट है कि ससदीय शासन की इस कार्य विधि के कारण राजा को सम्पूर्ण शासन के बारे में इतना ज्ञान हा जाता है जितना कि अलग-अलग मन्त्रियों को सम्भवतः नहीं होता। इसका स्वाभाविक परिणाम यह होना है कि आवश्यकता पड़ने पर वह मन्त्रिमण्डल के मदस्यों का उपयोगी परामर्श ले सकता है, मन्त्रिमण्डल के कार्य विशेष के दाय गिना सकता है और मन्त्रिमण्डल की किसी त्रुटिपूर्ण नीति के सम्भावित परिणामों के बारे में चेतावनी दे सकता है।

निष्पक्षता—राजा के प्रभाव का चौथा महत्वपूर्ण कारण उसकी राजनीतिक निष्पक्षता है। जनता की, राजा में, उसकी इस निष्पक्षता के कारण अपूर्व भक्ति है और राजा जिस बात को अच्छी मानता है, जनता के लिए भी वह बहुत उत्तम हो जाती है। राजा की राजनीतिक तटस्थता के कारण ही सभी दलों के मन्त्रिमण्डल उसके परामर्श को समान रूप से सम्मान देते हैं। राजा शासन का प्रमुख होते हुए भी राजनीतिक दृष्टि से तटस्थ है और इसीलिए विरोधी दल भी उसका खपना (His Majesty's Loyal Opposition) होता है।

गौरवपूर्ण पद—राजा के प्रभाव का एक प्रमुख कारण उसके पद की महत्ता है। राजा की गौरवपूर्ण स्थिति उसके परामर्श और विचार को गुरुता प्रदान करती है। अतीत काल से चले आने वाले राज पद के प्रति सम्पूर्ण ब्रिटिश जनता में अनन्य भक्ति भाव है। अतः कोई भी मन्त्रिमण्डल राजा के प्रति उपेक्षा-भाव प्रदर्शित करने का साहस नहीं करता। महान राज पद का प्रभाव मन्त्रिमण्डल पर अवश्य पड़ता है क्योंकि वे ब्रिटिश जनता के ही तो प्रतिनिधि होते हैं।

निष्पक्ष रूप में अपने पद के स्थायित्व, विशाल अनुभव, राजनीतिक तटस्थता और अनुपम व्यक्तित्व के कारण एक योग्य राजा ब्रिटेन के शासन पर गहरा प्रभाव डाल सकता है और इस प्रभाव से मुह नहीं मोड़ा जा सकता।

राजपद का औचित्य

(Justification of Monarchy)

इ गल्लण्ड के राजपद के अध्ययन के प्रसंग में यह प्रश्न स्वभावतः उठता है कि आसिर आधुनिक युग के इस महान प्रजातान्त्रिक राज्य में राजतन्त्र अभी तक क्या चालू है अथवा राजपद की क्या आवश्यकता है? जबकि विश्व के प्रत्येक देश में राजतन्त्र का सूय डूब रहा है उन्हा ब्रिटनवासी 'महारानी चिरजीवी हो' के गीत गा रहे हैं। वास्तव में ब्रिटन में राजपद का ज्ञान एक आश्चर्यजनक असंगति है क्योंकि वह न केवल मनुष्यीय राजतन्त्र का जन्म स्थान है बल्कि आधुनिक प्रजातान्त्रिक राष्ट्रों के लिए आदर्श प्रजातन्त्र का नमूना भी है। जवश्य ही ब्रिटन में राजतन्त्र अथवा राजपद के प्रचलन के पीछे कुछ निश्चित उपयोगी कारण छिपे हुए हैं।

ऐतिहासिक कारण

ब्रिटन में राजपद के अस्तित्व को बनाये रखने में मुख्यतया इन ऐतिहासिक कारणों का योग दिया है—

(1) राजपद एक ऐतिहासिक वस्तु है—ब्रिटन का राजपद लगभग 1150 वर्ष पुराना एक ऐतिहासिक धरोहर है। ब्रिटनवासी जिन राजतन्त्र के सम्पर्क में सताब्दियों से रहते आये हैं, उनसे अलग होने की बात साचना भी उन्हें अस्वाभाविक लगता है। स्वभाव से रुढ़िवादी और परम्परावादी ब्रिटिश जनता के लिए राजपद एक ऐतिहासिक परम्परा है, अतीत का वर्तमान से तथा वर्तमान को अतीत में जोड़ने वाली बन्दी है।

(2) राजपद का सराहनीय इतिहास—अंग्रेजों का राजपद से इसलिए भी प्यार है कि उसका अतीत बड़ा गौरवमय तथा देश के हितों का रक्षण रहा है। केवल स्ट्यूवर्टकालीन राजाओं को छोड़कर अन्य सभी राजाओं ने व्यक्तिगत स्वार्थों की तुलना में राष्ट्रीय हितों और गौरव की रक्षा की है। आज पश्चिम की अपनी महानता, फर्मठता और प्रजासत्ताकता के कारण 'अपने प्रजातान्त्रिकों के पिता' तक उठाने वाले वे हैं। आज के अंग्रेज चालक जब अपने महान सम्पत्तियों के महान् कार्यों की गोमा पढ़ते हैं तो उनमें राजपद का प्रति एक स्वाभाविक प्रेम और सम्मान की भावना पैदा हो जाती है।

(3) राजतन्त्र का नातिपूर्ण जनतन्त्रीकरण—ब्रिटन में राजपद इसलिए भी अति लोकप्रिय है कि उसने अपने को जनता की इच्छानुसार ढाला है। ब्रिटन का निरंकुश राजतन्त्र ही लोकतन्त्र के उदय और प्रसार में बाधा बनने की चेष्टा नहीं की है, बरन् अपना नातिपूर्ण जनतन्त्रीकरण ही जान दिया है। यदि ब्रिटिश राजा रुग्ण के जारों और प्रात के लूई पशुधं की तरह विवेकहीन व्यवहार करते तो ब्रिटन का राजतन्त्र भी बर्मी का नमूना हो गया होता। वास्तव में एंग्लो ने

ठीक ही लिखा है कि "ब्रिटेन में राजतंत्र ने अपने को लोकतंत्र के हाथ में ऐसे बेच दिया है मानो वह इसी का प्रतीक ही।"

मनोवैज्ञानिक कारण

राजपद के अस्तित्व के मूल में मनोवैज्ञानिक उपयोगिता भी बड़ी उत्तरदायी रही है—

(1) ब्रिटिश जाति का रुढ़िवादी स्वभाव—अंग्रेज स्वभाव से रूढ़िवादी और पुरातन प्रिय है। वे अपनी प्राचीन पद्धतियों और मर्यादों को, समयानुसार सुधारते हुए, बनाये रखना अति पसंद करते हैं। प्राचीनकाल से चली आ रही सत्त्याआ और ऐतिहासिक परम्पराओं की मौलिकता और प्राचीनता को बनाये रखकर भी उन्हें आधुनिकतम परिस्थितियों के अनुकूल ढाल लेना, ब्रिटिश जनता का स्वभाव है। यही कारण है कि ब्रिटिश मानव राजतंत्र जैसी गौरवपूर्ण प्राचीनतम राजनीतिक मर्यादा के विनाश की कल्पना से भी कांप उठता है। अंग्रेजों ने अपनी स्वभावगत विश्वपता के कारण राजतंत्र को बनाये रखा है। उन्होंने उसका जनतंत्रीकरण किया है, पर इम तरह कि राजतंत्र के परम्परागत स्वरूप को कोई आंच नहीं आयी है। राजतंत्र बरस्तूर कायम है, किन्तु उसकी आत्मा का जनतंत्रीकरण कर दिया गया है।

(2) राजपद में स्थानाधिक सम्मान—राजपद के अस्तित्व का दूसरा मनोवैज्ञानिक कारण उनमें एक अदभुत सम्मान और आदर का होना है। उद्यम वह राजाशाही शान-गीर्वात हाती है जो किसी अन्य शासन में नहीं हो सकती। जर्मन के अनुसार 'लाकृत वात्मक शानन वेदान्तों और नीरस नीतियों तक ही सीमित नहीं है। उद्यम कुछ रीति, कुछ तटन नष्ट होगी ही चाहिये और ऐसी स्पष्ट तटन नष्ट कर मज्जा देने की मिलेगी जमी कि गारी पोपा (Royal Purple) में पिंजी है।' राजपद की महानता को बिना तटन स्वीकार करते ही और उद्यम प्रति निष्ठा व सम्मान व्यक्तित्व करने हेतु राजाओं का नहीं घूम घांत्त गड़ी पर देते हैं।

राजपद सुरक्षा का प्रतीक—अंग्रेजों की भावना के अनुसार राजा उद्यम एका, दृष्टता और सुरक्षा का प्रतीक है। उद्यम वह अनुभूति गरी है कि राजपद में बिना उनके दण का सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक टाका उद्यम गायगा। यह बस्तु एक विचित्रता है किन्तु नाथ ही ब्रिटिश जनता के लिए गौरवपूर्ण मन्त्र है कि राजा अथवा रानी उद्यम लिये एक महान औपधि स्वल्प है। अंग्रेज जनतंत्र है कि "यदि राजा ब्रिष्म राज प्राणाद म दत्ता" रू, ता लोत और नी जन की नीर सोते हैं। अंग्रेजों का विचार है उनका राजतंत्र द्रमातंत्र का सपक और रक्षक है।

राजनीतिक कारण

ब्रिटन में राजपद कुछ सदाकत राजनीतिक कारणों के आधार पर भी अपना अस्तित्व बनाये हुए है, जा निम्न है—

(1) राजतंत्र का लोपतनात्मक रूप ग्रहण करना—ब्रिटन में निरंकुश राजतंत्र ने सांविधानिक राजतंत्र का रूप ले लिया है। राजतंत्र के जनतंत्रीकरण की सम्पूर्ण प्रक्रिया शांतिपूर्ण और अत्रिकाशत स्वाभाविक ढंग से हुई है। इंग्लैंड के अधिकांश राजा हवा के रत्न को पहिचानने में माहिर रहे हैं और जिस गान से वे निरंकुश राजाओं के रूप में शासन करते थे उसी गान से सांविधानिक राजाओं के रूप में काय करने को उद्यत हो गये। ऐसे राजतंत्र को बनाय रखना ब्रिटिश संसदीय प्रणाली के लिये बड़ा आवश्यक है। मुनरो का मत है कि यदि राजतंत्र हटाया गया तो उसके स्थान पर कोई अयसस्था पुन स्थापित करनी पड़गी क्योंकि संसदीय शासन में हमारी कायपालिका की आवश्यकता होती है तथा प्रधानमंत्रि किसी प्रजातान्त्रिक देश में स्वयं मात्र अध्यक्ष के रूप में काय नहीं करता। यदि राजतंत्र अथवा राजा को लोप किया गया तो उसके स्थान पर या तो अमरिका की तरह जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति या कुछ अय देशों की भांति मसद द्वारा चुना हुआ राष्ट्रपति लाने की आवश्यकता होगी। इस तरह निर्वाचित राष्ट्रपति को पदासीन करने पर स्वभावतः उसे कुछ शक्तिया प्रदान करनी होगी। यदि अमरिका के समान राष्ट्रपति बनाया गया तो कैबिनेट का अस्तित्व खतरे में पड़गा और मसद की सर्वोच्चता समाप्त होगी। यदि फ्रच नमून का राष्ट्रपति लाया गया तो इसका अय राजतंत्र को ही दूसरे नाम से स्थापित करना होगा। यह निश्चित है कि निर्वाचित राष्ट्रपति कभी भी अधिकारों की माग करके शासन में गतिराय पदा कर सकता है। अतः वश परम्परागत राजतंत्र ही उत्तम है क्योंकि राजा निष्पन्न मा रहता है और कभी अधिकारों की माग भी नहीं करेगा और देग राष्ट्रपति के चुनावों की भारी क्षणत अथवा गडबड से बचा रहेगा।

(2) राजनीतिक निष्पक्षता—राजपद बन रहने का दूसरा राजनीतिक कारण राजा की निष्पक्षता है। संसदीय शासन प्रणाली के लिये वही ध्वनित सर्वाधिन उपयोगी प्रधान होगा जो राजनीतिक दृष्टिकोण से किसी दल विपक्ष का न हो और दलगत संस्थाओं से ऊपर हो। राजा वंशानुगत होने के कारण इन दलगत भावनाओं से ऊपर उठा होता है। अपनी महती स्थिति के कारण, एक महान् गौरवपूर्ण रागहरी का अधिपति होने के कारण वह एक सवया भिन्न आग्न एव गरिमामय वातावरण में विचरता है। परिणामस्वरूप यह सदब पणपान रहिन हाकर काम करता है। अपनी राजनीतिक तटस्थता के कारण वह एक आग्न मध्यस्थ की भूमिका का निर्वाह करता है अपने प्रतिष्ठा य अपने प्रभाय द्वारा राजनीतिक पतनदा को तय करता है और विरोध की प्रचण्ड भावना को कम करता है।

(3) शासन कार्य का क्रम बनाये रखने में सहायक—राजपद शासन-कार्यक्रम अथवा व्यवस्था बनाये रखने में बड़ा सहायक है। एक मन्त्रीमण्डल के पद त्यागने और दूसरे मन्त्रीमण्डल के पद ग्रहण करने के बीच के समय में शासन का भार राजा ही होता है। राजपद के कारण ही बिना उथल-पुथल हुए ही सरकार में सरलता से परिवर्तन हो जाता है।

अन्तर्राष्ट्रीय कारण

राजपद के बने रहने के अन्तर्राष्ट्रीय कारण भी हैं—

(1) राजा राष्ट्र की एकता का प्रतीक—ब्रिटेन का राजा दूर-दूर बिखरे हुए राष्ट्रमण्डलीय देशों के बीच एकता का अपरिहार्य प्रतीक है। वाल्डविन (Baldwin) ने एक बार एटवड अष्टम (Edward VIII) से कहा था 'सम्राट ही हमारे एकमात्र जेबे खुले साम्राज्य की अंतिम कड़ी है। यदि इस कड़ी को तोड़ दिया जाय तो स्वतंत्र राष्ट्रमण्डलीय देशों के बीच कुछ भी सामान्य प्रतीक नहीं रहेगा।' वेस्टमिनिस्टर के अधिनियम (Statute of Westminster) द्वारा एकता के इस प्रतीक को दृढ़ बनाने की चेष्टा की गई है। इसकी एक धारा में उल्लिखित है कि जब कभी राजसिंहासन के उत्तराधिकार के सम्बन्ध में कोई परिवर्तन हो तो उस समय इसके लिये राष्ट्रमण्डल के सभी सदस्य राष्ट्रों की अनुमति आवश्यक होगी। परन्तु इस सम्बन्ध में लास्की (Laski) का यह कथन याद रखना होगा कि 'सम्राट राष्ट्रमण्डल का भौतिक आधार है और जब तक राष्ट्रमण्डलीय बन्धन विभिन्न देशों के लिए लाभदायक बना रहेगा, तब तक ही सम्राट का एकता के प्रतीक रूप में महत्त्व रहेगा।'

(2) अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में विश्वास—राजपद का अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में, पहले साम्राज्य विस्तार की दृष्टि से भी बड़ा महत्त्व था। राजतन्त्र ब्रिटिश साम्राज्य के लिए औचित्य प्रदान करता था, ब्रिटेनवामी सुदूर प्रदेशों को जीतने के लिए उत्साहित था और साम्राज्य के पालन में योग देता था। अंग्रेज लोग 'साम्राज्यिक मुकुट में उपनिवेश विजय' (New Jewel for the Imperial Crown) तथा 'साम्राज्यिक परिवार में नया सदस्य' (New Child for Imperial Family) जोड़ते थे। ब्रिटेन का राजा विभिन्न देशों से उत्तम सम्बन्ध बनाये रखने में भी बड़ी महायत्ना पहुँचाता है। यदा कदा की जाने वाली ब्रिटिश राजाशा (या रानियो) की मैत्री यात्राएँ ब्रिटिश प्रतिष्ठा का बढाने वाली होती हैं।

आर्थिक कारण

राजपद को बनाये रखने का एक आर्थिक औचित्य (Economic Justification) भी है। ब्रिटिश-शासन के लिए यह एक महती सस्या नहीं है। इनके प्रतिष्ठापन पर राष्ट्रीय बजट के एक प्रतिशत का बीसवा भाग भी खर्च नहीं होता। लेकिन तुलना में राजनीतिक चेतना के रूप में याद ही माना बहुत ज्यादा है। बार्कर (Barker) के धननानुसार "राजतन्त्र पर व्यय राजनीतिक भावना तथा

विचार के रूप में लौट जाता है, जो समाज को दृढ़ बनाता है।" इतनी उपयोगी और ऊपर से कम खर्चीली मन्था का खोने में ब्रिटिश जाति को काइ लाभ नहीं दिखाई देता। इसके अतिरिक्त ब्रिटेन का राजा ब्रिटिश समाज के लिए आय का एक स्रोत भी है। राज-परिवार से सम्बन्धित उत्सवों, फिल्मों आदि से काफ़ी आमदनी होती है।

सामाजिक कारण

ब्रिटिश राजा के पद के अस्तित्व का एक कारण यह भी है कि वह ब्रिटेन के साम्राज्य के लिये का महत्वपूर्ण अंग है। वह इंग्लैंड के सामाजिक व मनोरंजन क्षेत्र का नेता है। राजकीय परिवार नृत्य-कला, कला, साहित्य आदि क्षेत्र में आदर्श स्थापित करता है और उत्साहवर्धक कार्य करता है। लॉ (Law) के अनुसार—“बिभी भी संगठन के साथ ‘राजकीय’ शब्द जुड़ जाने से सफलता अवश्यम्भावी हो जाती है।” राजा का अवश्वन मिल जाने से कोई भी सारजनिक कार्य लोकप्रिय बन जाता है। और तो और दैनिक जीवन के फैशन तक पर राजपरिवार का बड़ा प्रभाव पड़ता है।

वस्तुतः संसार में कोई भी राजपद इतना सुरक्षित अथवा जनता द्वारा सम्मानित नहीं है, जितना कि ब्रिटेन का, और उनके प्रति जनता की आस्था बढ़ती ही जा रही है। तभी तो अंग्रेज बड़े विश्वास के साथ यह कहते हैं कि संसार में केवल पांच राजा रहेंगे—चार राजा खेलेने वाले ताशों के और एक इंग्लैंड का राजा।

4

प्रिवी परिषद् एवं मंत्रिमण्डल (THE PRIVY COUNCIL AND THE CABINET)

‘यह (मंत्रिमण्डल) यह केन्द्रीय बिंदु है जिसके चारों ओर
समस्त राजनीति यत्र घूमता है।’

—गॉन मेरियथ

ब्रिटिश राज्य की प्रशासकीय शक्ति कायपालिका में निहित है जिसमें मंत्रिमण्डल सर्वप्रमुख है और शासन की वास्तविक धुरी है। वैसे कार्यपालिका को पांच विभाग हैं जिनके द्वारा मन्त्र द्वारा निर्मित नियमों का पालन होता है और सम्पूर्ण शासन-कार्य संचालित किया जाता है। ये विभाग निम्नलिखित हैं—

- (1) राजा
- (2) प्रिवी परिषद्
- (3) मंत्रिमण्डल (कैबिनेट)
- (4) राज्य के विभिन्न विभाग
- (5) लोक सेवा (Civil Service)

राजा के बारे में, जा कि औपचारिक कार्यपालिका है, हम पठ चुके हैं। अब और अगले परिच्छेदों में यथास्थान अन्य समस्याओं का वर्णन किया जायगा।

प्रिवी परिषद् (The Privy Council)

प्रिवी परिषद् एक सावधानिक यंत्र है। इसके द्वारा राजा के कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य सम्पादित होते हैं परन्तु कार्य और शक्ति की दृष्टि से यह इतनी नगण्य हो गई है कि अब यह एक औपचारिक और नाममात्र की सस्था रह गई है। उत्पत्ति तथा विकास

प्रिवी परिषद् की उत्पत्ति नोमन काल की प्राचीन क्यूरिया रेजिस (Curia Regis) से हुई जो राजा की एक परामशदात्री सस्था था। क्यूरिया रेजिस के कार्य

धीरे धीरे बहुत बढ़ गया। फलतः इसकी दो शाखायें हो गईं। प्रशासकीय कार्य करने वाली शाखा प्रिवी परिषद कहलायी। यह राजा को परामश भी देती थी और उसके प्रशासन में दिन प्रतिदिन के कार्यों में सहायता भी दिया करती थी। राजा उच्चवर्गों से इसके सदस्यों को चुनता था। ट्यूडरवश के राज्यकाल में प्रिवी परिषद राजाओं की निष्कुशता की शक्तिशाली माध्यम बन गई और यह उन सभी कार्यों को करने लगी जिन्हें आज मंत्रिमण्डल करता है। कालांतर में इसके आकार में इतनी अधिक वृद्धि हो गई कि राजा के लिए पूरी प्रिवी परिषद में परामश करना अ-यावहारिक हो गया। चान्स द्वितीय ने प्रिवी परिषद के कुछ विश्वसनीय सदस्यों को एक समिति बनाई जिसका नाम 'कबाल' (Cabal) पड़ा। शन शर्न इस 'कबाल' अर्थात् अंतरंग सभा के हाथों में यास्तविक शक्ति आ गई और इसने मंत्रिमण्डल या कैबिनेट का रूप धारण कर लिया, परंतु प्रिवी परिषद समाप्त नहीं हुई, वह भी बराबर बनी रही। आज शासन व्यवस्था में इसकी स्थिति औपचारिक रह गई है लेकिन फिर भी वह प्रतिष्ठापूर्ण है।

वर्तमान समय में प्रिवी परिषद में लगभग 320 सदस्य हैं जिनकी नियुक्ति राजा प्रधानमंत्री की परामश से करता है। सभी वर्तमान एवं भूतपूर्व मंत्री, राजनीतिक जीवन में ख्याति प्राप्त व्यक्ति, गणमाय वैज्ञानिक, साहित्यकार, कलाकार, चर्च के अधिकारी, अवकाश प्राप्त 'यायाधीन' और प्रशासकों आदि को प्रिवी परिषद् का सदस्य बना दिया जाता है। व्यक्ति अपनी विद्वत्ता एवं योग्यता के कारण ही इसके पदाधिकारी हो पाते हैं। इस परिषद की सदस्यता जीवन पयन्त रहती है और सदस्यों को 'महामाय' (Right Honourable) की उपाधि से विभूषित किया जाता है। इसके सदस्यों में कुछ उपनिवेशों के लोग भी होते हैं। कुछ भारतीय भी इसके सदस्य बनाए गए थे, जस नर नेज बहादुर सप्रू।

प्रिवी परिषद की बैठकों में प्रायः बहुत कम सदस्य आ पाते हैं। इसकी सारी कामवाही केवल चार या पांच सदस्यों की उपस्थिति में ही की जाती है जो सदस्य मंत्रिमण्डल के भी सदस्य होते हैं। गणपूर्ति (Quorum) तीन सदस्यों से पूरी हो सकती है। समस्त परिषद को केवल विंग अवसरों पर ही आमंत्रित किया जाता है। नमस्त प्रिवी परिषद प्रायः केवल दो अवसरों पर सम्मिलित होती है—प्रथम जबकि राजा को मृत्यु होती है द्वितीय जब राजा या रानी अपन विवाह इच्छा की घोषणा करते हैं। राज्याभिषेक के समय भी लगभग पूरी परिषद उपस्थित होती है। लॉर्ड प्रेसिडेंट (Lord President) जो कैबिनेट का मंत्रिहारा है प्रिवी परिषद की सभाओं का सभापतित्व करता है।

प्रिवी परिषद का वर्तमान कार्य

प्रिवी परिषद का वर्तमान कार्य

प्रिवी परिषद का वर्तमान कार्य बरून मिल जुल से है तथापि यह मुख्यतः

कायपालिका सम्बन्धी कर्तव्यों का निर्वहन करती है। यह मन्त्रिमण्डल के निर्णयों पर औपचारिक स्वीकृति देती है। चूंकि राजा मन्त्रियों के परामर्श पर काय करता है, अतः प्रिवी परिषद् के निर्णय सत्ताएड शासन की नीतियों को प्रकट करते हैं। प्रिवी परिषद् जो भी काय करती है, वह ससदीय अधिनियमों के अधिकार के अंतर्गत निकाले गये 'सपरिषद् आदेशों' (Orders in Council) और उद्घोषणाओं (Proclamations) के रूप में व्यक्त किये जाते हैं। उद्घोषणाएँ अधिक महत्वपूर्ण मामलों से सम्बन्ध रखती हैं। परिषद् में स्वीकृत होने पर इन्हें राजा मुद्रांकित रूप से निकालता है। सपरिषद् आदेशों को राजा प्रिवी परिषद् की मुद्रा (Privy Council Seal) के अंतर्गत निकालता है। ये सपरिषद् आदेश, जो राजा के परमाधिकार सम्बन्धी परिषद् आदेशों से भिन्न होते हैं, सरकार के काय मन्त्रालय और उपनिवेशों से सम्बन्धित नियम-उपनियम होते हैं।

प्रिवी परिषद् के कुछ गैर राजनीतिक काय भी होते हैं, उदाहरणार्थ कुछ ऐसे चाटवों को स्वीकार करना जो वैधानिक व औद्योगिक गवेषणा के लिये तथा विश्वविद्यालयों के प्रशासन में सुधार करने के लिये कमीशनों की स्थापना करते हैं।

प्रिवी परिषद् के सामने मन्त्री और अन्य उच्च पदाधिकारी शपथ ग्रहण करते हैं। परिषद् आधिकारिक एकीकरण के लिए प्रवर्ध करती है और ब्रिटिश ब्रॉड-कास्टिंग कोर्पोरेशन की नीति निर्धारित करती है। प्रिवी परिषद् के कार्यों के संचालन के लिए अनेक समितियाँ होती हैं। इनमें सर्वप्रमुख न्यायिक समिति है, जिसका निर्माण 1833 में किया गया था। इसमें विख्यात कानून वेत्ता, विशेषकर न्यायाधीश गण और भूतपूर्व लॉर्ड चान्सलर (Lord Chancellors) होते हैं जो दीवानी मुकदमों में अपील के न्यायालय के रूप में बैठते हैं। यह समिति ब्रिटिश साम्राज्य के अधीनस्थ उपनिवेशों तथा कुछ हद तक स्वराज्य प्राप्त उपनिवेशों का सर्वोच्च न्यायालय है। घर्मोपदेश विपयक और प्राइज़-कोर्ट (Prize Court) सम्बन्धी समस्त मामलों के लिए भी यह समिति सर्वोच्च अपीलीय कोर्ट के रूप में काय करती है, परन्तु यह निष्पात्तिक सत्ता नहीं है, अपितु राजा को केवल परामर्श देती है। राजा समिति की रिपोर्ट पर काय करता हुआ दिये गये सम्बन्धित सपरिषद् आदेश का अनुपादन करता है।

अतः में यह ध्यान रखने योग्य बात है कि प्रिवी परिषद् कोई ऐसी शक्ति नहीं है जो स्वयं नीति निर्धारित करे और शासन काय चलाये। इसके काम विभिन्न विभागों ने ले लिए हैं और उन्हीं पर अलग अलग उनका उत्तरदायित्व है। दूसरे शब्दों में प्रिवी परिषद् के समस्त कार्यों की ज़म्बवेही मन्त्रिमण्डल के ऊपर रहती है। यह परिषद् प्राचीनकाल में शक्ति की प्रतीक थी, परन्तु आज उस शक्ति के गौरव की प्रतीक है।

कार्यपालिका सम्वन्धी कृतव्यो का निर्बहन करती है। यह मन्त्रिमण्डल के निणयो पर औपचारिक स्वीकृति देती है। चूँकि राजा मन्त्रियों के परामश पर काय करता है, अतः प्रिवी परिषद के निणय सत्ताह्व शासन की नीतियों को प्रकट करते हैं। प्रिवी परिषद जा भी काय करती है, वह ससदीय अधिनियमों के अधिकार के अन्तगत निकाले गये 'सपरिषद् आदेशों' (Orders in Council) और उदघोषणाओं (Proclamations) के रूप में व्यवहृत किये जाते हैं। उदघोषणाएँ अधिक महत्वपूर्ण मामलों से सम्बन्ध रखती हैं। परिषद में स्वीकृत होने पर इन्हें राजा मुद्रांकित रूप से निकालता है। सपरिषद् आदेशों को राजा प्रिवी परिषद की मुद्रा (Privy Council Seal) के अन्तगत निकालता है। ये सपरिषद् आदेश, जो राजा के परमाधिकार सम्बन्धी परिषद आदेशों से भिन्न होते हैं, सरकार के कार्य-मन्चालन और उपनिवेशों से सम्बन्धित नियम उपनियम होते हैं।

प्रिवी परिषद् के कुछ गैर राजनीतिक काय भी होते हैं, उदाहरणार्थ कुछ ऐसे चाटवों की स्वीकार करना जा वैज्ञानिक व औद्योगिक गवेषणा के लिये तथा विश्वविद्यालयों के प्रशासन में सुधार करने के लिये कमीशनों की स्थापना करते हैं।

प्रिवी परिषद के सामने मन्त्री और अन्य उच्च पदाधिकारी शपथ ग्रहण करते हैं। परिषद आर्थिक एकीकरण के लिए प्रवृत्त करती है और ब्रिटिश ब्राड-कास्टिंग कॉर्पोरेशन की नीति निर्धारित करती है। प्रिवी परिषद् के कार्यों के संचालन के लिए अनेक समितियाँ होती हैं। इनमें सर्वप्रमुख न्यायिक समिति है, जिसका निर्माण 1833 में किया गया था। इसमें विख्यात कानून वेत्ता, विशेषकर 'यायाधीश गण और भूतपूर्व लॉर्ड चांसलर (Lord Chancellors) होते हैं जो दोबानी मुकदमों में अपील के 'यायालय के रूप में बैठते हैं। यह समिति ब्रिटिश साम्राज्य के अधीनस्थ उपनिवेशों तथा कुछ हद तक स्वराज्य प्राप्त उपनिवेशों का सर्वोच्च 'यायालय है। धर्मोद्देश-विषयक और प्राइज-कोर्ट (Prize Court) सम्बन्धी समस्त मामलों के लिए भी यह समिति सर्वोच्च अपीलीय कोर्ट के रूप में काय करती है, परन्तु यह निणयात्मक मस्या नहीं है, अपितु राजा को केवल परामर्श देती है। राजा समिति की रिपोर्ट पर काय करता हुआ दिये गये सम्बन्धित सपरिषद् आदेश का अनुपादन करता है।

अन्त में यह ध्यान रखने योग्य बात है कि प्रिवी परिषद कोई ऐसी शक्ति नहीं है जो स्वयं नीति निर्धारित करे और शासन कार्य चलाये। इसके कार्य विभिन्न विभागों में ले लिए हैं और उन्हीं पर अलग-अलग उनका उत्तरदायित्व है। दूसरे शब्दों में प्रिवी परिषद के समस्त कार्यों की जवाबदेही मन्त्रिमण्डल के ऊपर रहती है। यह परिषद प्राचीनकाल में शक्ति की प्रतीक थी, परन्तु आज उन शक्ति के गौरव की प्रतीक है।

धीरे धीरे बहुत बढ़ गया। फलतः इसकी दो शाखाएँ हो गईं। प्रशासन करने वाली शाखा प्रिवी परिषद कहलायी। यह राजा को परामश और उमक प्रशासन में दिन प्रतिदिन के कार्यों में सहायता भी दिये राजा उच्चवर्गों से इसके सदस्यों को चुनता था। टयडरवश के राज्य परिषद राजाओं की निष्कृशता की शक्तिशाली माध्यम बन गई और कार्यों को करने लगी जिन्हें आज मन्त्रिमण्डल करता है। कालांतर में इतनी अधिक वृद्धि हो गई कि राजा के लिये पूरी प्रिवी परिषद म इतनी अधिक वृद्धि हो गई कि राजा के लिये पूरी प्रिवी परिषद बनना आवश्यक हो गया। चार्ल्स द्वितीय ने प्रिवी परिषद के सदस्यों की एक समिति बनाई जिसका नाम 'कबाल (Cabal)' इस 'कबाल' अर्थात् अंतरंग सभा के हाथों में वास्तविक शक्ति मन्त्रिमण्डल या नेविनट का रूप धारण कर लिया, परंतु यह नहीं हुई, वह भी बराबर बनी रही। आज शासन व्यवस्था औपचारिक रह गई है लेकिन फिर भी वह प्रतिष्ठापूण है।

वर्तमान समय में प्रिवी परिषद में लगभग 320 सदस्य राजा प्रधानमन्त्री की परामश से करता है। सभी वर्तमान राजनीतिक जीवन में ख्याति प्राप्त व्यक्ति, गणमाय या कलाकार, सच के अधिकारी, अवकाश प्राप्त यायाधीशों और प्रिवी परिषद के सदस्य बना दिया जाता है। व्यक्ति अपनी कारण ही इसके पदाधिकारी हो पाते हैं। इन परिषद की संरचना ही इसके सदस्यों को 'महामाय (Right Honour)' रहती है और सदस्यों में कुछ उपनिवेशी विभूषित किया जाता है। इसके सदस्यों में कुछ उपनिवेशी विभूषित किया जाता है। इसके सदस्यों में कुछ उपनिवेशी विभूषित किया जाता है। इसके सदस्यों में कुछ उपनिवेशी विभूषित किया जाता है।

प्रिवी परिषद की बैठकों में प्रायः बहुत कम सदस्य आ पायवाही केवल चार या पांच सदस्यों की उपस्थिति में ही कर मन्त्रिमण्डल के भी सदस्य होते हैं। गणपूर्ति (Quorum) तीन सक्ती है। समस्त परिषद में केवल विनाय अवसरो पर ही है। नमस्त प्रिवी परिषद प्रायः केवल दो अवसरो पर सम्मिलित होती है। लॉर्ड प्रसीडेंट (Lord President) जो प्रायः केवल प्रिवी परिषद की सभाओं का सभापतिवत् करता है। प्रिवी परिषद के वर्तमान कार्य प्रिवी परिषद के वर्तमान कार्य बहुत मिले जुले हैं तथापि

मन्त्री इस सिद्धांत का दुर्व्ययोग नहीं कर सक्ता। यह नहीं हो सकता कि एक मन्त्री अपनी इच्छा से मामाना नाम करके सम्पूर्ण मन्त्र-मण्डल को उनके लिए उत्तरदायी बना दे। सामूहिक उत्तरदायित्व के माथ यह बात निश्चित है कि यदि कोई मन्त्री ऐसा गलत काम करता है जिसे वारे में मन्त्र-मण्डल ने कोई निणय नहीं लिया है या कोई ऐसा काम करता है जिससे मन्त्र-मण्डल अथवा मसद् असहमत है तो वह सामूहिक उत्तरदायित्व की जाट लेकर अपना बचान नहीं कर सकता। ऐसे काम के लिए वह स्वयं दंडित होगा कि सम्पूर्ण मन्त्र-मण्डल। उदाहरणार्थ, एटनी मन्त्र मण्डल के अध्यक्ष-मन्त्री ह्यूग (Hugh Dalton) ने एक प्रिय पत्रकार को बजट की कुछ बातें बतला दी थी जिन्होंने वे मसद् में बजट पेश होने से पहले ही एक पत्र में प्रकाशित हा गई। यह ह्यूग डाल्टन की व्यक्तिगत भूल थी और उसे मन्त्र-मण्डल से त्याग-पत्र देना पडा। सम्पूर्ण मन्त्र-मण्डल पर कोई आच नहीं आई।

कभी-कभी व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धांत का गलत प्रयोग भी होता है। मन्त्र-मण्डल के निणय के अनुसार किए गए किसी कार्य को यदि मसद् का समयन नहीं मिलता तो मन्त्र-मण्डल सामूहिक त्याग पत्र से बचने के लिए उम कार्य का उत्तरदायित्व मन्त्री विशय पर डालकर उमसे त्याग पत्र दिला देता है। इस तरह एक मन्त्री को बलि का बकरा बनाने सम्पूर्ण मन्त्र मण्डल को बचा लिया जाता है। सन् 1935 में सर सेमुअल होर इसी प्रकार की दुरभि-मधि का शिकार बना था। इटालियन प्रधानमन्त्री लावेल् के साथ एक गुप्त समझौता मन्त्र मण्डल के पूव-निणय के अनुसार किया गया लेकिन ससद् के विराध करने पर इस समझौते के लिए श्री होर को व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी ठहरा दिया गया। इस प्रकार होर के जलिदान द्वारा सम्पूर्ण मन्त्र-मण्डल का पतन बचा लिया गया।

सामूहिक उत्तरदायित्व की उदादेयता पर एक दृष्टि—सामूहिक उत्तरदायित्व की यह व्यवस्था कुछ दृष्टियां से उपयोगी तथा कुछ दृष्टियां से अनुपयोगी दोनों है।

इस व्यवस्था की उपयोगिता ये हैं —

(1) मन्त्रियां में पारस्परिक सहयोग की भावना का उदय होता। वे पारिवारिक मसद्यों की भांति मिलकर और एक इकाई के रूप में काम करते हैं। टीम भावना के कारण मन्त्रीगण व्यक्तिगत स्वार्थों से ऊपर उठकर व्यापक हितों की बात सोचते हैं।

(11) यह व्यवस्था मन्त्रमण्डल को शक्ति प्रदान करती है। जब पारस्परिक सहयोग पर आधारित मन्त्रमण्डल एक स्वर से लोकसभा में कोई विचार या विधेयक प्रस्तुत करता है अथवा राजा को परामश देता है तो दोनों ही उसकी उपेक्षा नहीं कर पाते।

भी भार रहता है। एक मंत्री की आलोचना पूरे मन्त्रिमण्डल की आलोचना समझी जाती है और एक मंत्री की प्रशंसा पूरे मन्त्रिमण्डल की प्रशंसा। व्यावहारिक दृष्टि से सामूहिक उत्तरदायित्व के कुछ बड़े महत्वपूर्ण परिणाम निकलते हैं, जो ये हैं—

(1) मन्त्रिमण्डल एक इकाई के रूप में ही शासन सत्ता सम्भालता है। उसी प्रकार वह एक इकाई के रूप में ही राज्य सत्ता त्यागता है। व्यक्तिगत रूप में किसी मंत्री का कोई महत्व नहीं होता। वह मन्त्रिमण्डल का अंग होता है और उनका यह नैतिक कर्तव्य है कि वह प्रत्येक कार्य में मन्त्रिमण्डल के निणय के अनुसार चले। प्रत्येक मंत्री को सब कार्य इस दृष्टि से करने हाने हैं कि सब कार्यों के लिए सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल उत्तरदायी है।

(2) मन्त्रिमण्डल की वैठका में वाद विवाद और विचार-विनिमय की पूर्ण स्वतंत्रता रहती है। मन्त्रिमण्डल एक दूसरे के मन का विरोध भी कर सकते हैं, पर यह केवल तभी तक सम्भव है जब तक कि कोई निणय नहीं ले लिया जाता। एक बार निणय हो जाने पर प्रत्येक मंत्री का यह कर्तव्य है कि वह उसे स्वीकार करे और उसे कार्य-रूप देने में अपना सहयोग दे। पणत असहमत मंत्री के लिए त्याग पत्र देकर मन्त्रिमण्डल से अलग हो जाने का माग ही खुला है। मन्त्रिमण्डल में विरोधी विचार वालों के लिए प्रायः कोई स्थान नहीं है। ऐसे मंत्री का महत्त्व नहीं दिया जा सकता जो मन्त्रिमण्डल के निणयों के विरुद्ध हाने पर भी त्याग पत्र न दे। यदि कोई मंत्री त्याग पत्र न देने पर अट ही जाए तो प्रधानमंत्री के लिए माग खुला है कि वह अपना त्याग पत्र देकर सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का, ससद का अपन बहृमन के कारण, पुनर्निर्माण कर ले।

(3) यदि किसी मन्त्रालय के कार्या या नीति को लोकसभा अस्वीकृत कर देती है और उस मन्त्रालय के वे कार्य मन्त्रिमण्डल के निणय पर आवारित होते हैं, तो सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का त्याग-पत्र देना होता है न कि एक मन्त्र का। इसका अभिप्राय यह है कि एक मन्त्रालय की नीति अथवा उसके कार्य सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के समझे जाते हैं।

इन तरह मन्त्रिमण्डलीय सामूहिक उत्तरदायित्व का सार है—परस्पर अधीनता अथवा सम्मिलित मोचा (Solidarity or Common Front)। मन्त्रिमण्डल के सब मंत्री या तो साथ साथ ही डूबते हैं या साथ साथ ही तैरते हैं। इसके अतिरिक्त यदि किसी मन्त्रिमण्डल का पतन होता है तो सारे दल का भी पतन हो जाता है और उसके साथ ही सारे राजनीतिक अधिकारी वर्ग का भी पतन हो जाता है।

उल्लेखनीय है कि यद्यपि मन्त्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व होता है, प्रत्येक मंत्री का कार्य सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का कार्य समझा जाता है, तथापि

मन्त्री इस सिद्धान्त का दुरुपयोग नहीं कर सकता। यह नहीं हो सकता कि एक मन्त्री अपनी इच्छा से मनमाना काम करके सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल को उसके लिए उत्तरदायी बना दे। सामूहिक उत्तरदायित्व के साथ यह बात निहित है कि यदि कोई मन्त्री ऐसा गलत काम करता है जिसके बारे में मन्त्रिमण्डल ने कोई निर्णय नहीं लिया है या कोई ऐसा काम करता है जिसमें मन्त्रिमण्डल अथवा मन्त्रिमण्डल है तो वह सामूहिक उत्तरदायित्व की जाड़ लेकर अपना बचाव नहीं कर सकता। ऐसे काम के लिए वह स्वयं दंडित होगा न कि सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल। उदाहरणार्थ, एटली मन्त्रिमण्डल के अर्थ-मन्त्री ह्यूग (Hugh Dalton) ने एक प्रिय पत्रकार को बजट की कुछ बातें बतला दी थी जिन्होंने वे मन्त्रिमण्डल में बजट पेश होने से पहले ही एक पत्र में प्रकाशित हो गईं। यह ह्यूग डाल्टन की व्यक्तिगत भूल थी और उसे मन्त्रिमण्डल से त्याग-पत्र देना पड़ा। सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल पर कोई आंच नहीं आई।

कभी-कभी व्यक्तिगत उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का गलत प्रयोग भी होता है। मन्त्रिमण्डल के निर्णय के अनुसार किए गए किसी कार्य को यदि मन्त्रिमण्डल का समर्थन नहीं मिलता तो मन्त्रिमण्डल सामूहिक त्याग-पत्र से बचने के लिए उस कार्य का उत्तरदायित्व मन्त्री विशेष पर टालकर उसमें त्याग-पत्र दिला देता है। इस तरह एक मन्त्री को बर्तन का बकरा बनाकर सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल को बचा लिया जाता है। सन् 1935 में सर सेमुअल होर इसी प्रकार की दुरभिमति का शिकार बना था। इटालियन प्रधानमन्त्री लावेर के साथ एक गुप्त समझौता मन्त्रिमण्डल के पूर्व-निर्णय के अनुसार किया गया लेकिन मन्त्रिमण्डल के विरोध करने पर इस समझौते के लिए श्री होर को व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी ठहरा दिया गया। इस प्रकार होर के जल्दबाजी द्वारा सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का पतन बचा लिया गया।

सामूहिक उत्तरदायित्व की उपादेयता पर एक दृष्टि—सामूहिक उत्तरदायित्व की यह व्यवस्था कुछ दृष्टियों से उपयोगी तथा कुछ दृष्टियों से अनुपयोगी दोनों है।

इस व्यवस्था की उपयोगिताएँ ये हैं —

(i) मन्त्रिमण्डल में पारस्परिक सहयोग की भावना का उदय होता है। वे पारिवारिक सदस्यों की भाँति मिलकर और एक इकाई के रूप में कार्य करते हैं। टीम भावना के कारण मन्त्रीगण व्यक्तिगत स्वार्थों से ऊपर उठकर व्यापक हितों की बात सोचते हैं।

(ii) यह व्यवस्था मन्त्रिमण्डल को सविन प्रदान करती है। जब पारस्परिक सहयोग पर आधारित मन्त्रिमण्डल एक स्वर से लोबसभा में कोई विचार या विवेक प्रस्तुत करता है अथवा राजा को परामश देता है तो दोनों ही उसकी उपेक्षा नहीं कर पाते।

(110) सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था मंत्रिमण्डल को स्थायित्व प्रदान करती है। सभी मंत्री संसद में अपने अपने समर्थकों को निरंतर अपने प्रभाव रखे रहने को प्रयत्नशील रहते हैं ताकि मंत्रिमण्डल संसद के बहुमत का निरंतर विद्वांसभाजन रह सके।

सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था कुछ दृष्टियों से अनुपयोगी भी है—

(i) इस व्यवस्था के कारण मंत्रिमण्डल अत्यधिक शक्तिशाली बन कर कभी-कभी तानाशाही के रास्ते पर चलने लगता है।

(ii) इस व्यवस्था से व्यक्तिगत उत्तरदायित्व की भावना कमजोर होती है। कुछ मंत्रिगण सामूहिक उत्तरदायित्व की आड़ में स्वेच्छाचारी आचरण करने की ओर अग्रसर होते हैं।

(iii) मंत्री अपने स्वतः निणय अथवा विचार के अनुरूप कार्य नहीं कर पाते। मंत्री यदि नीति को ठीक नहीं समझता तो भी उसे अपनी आत्मा की आवाज के विरुद्ध उसी नीति पर चलना पड़ता है।

(iv) इस व्यवस्था का दुस्प्रयोग न केवल उन मंत्रियों को दवाने के लिए किया जा सकता है जो मंत्रिमण्डल के बहुमत से सहमत न हों बल्कि इसका दुस्प्रयोग सामूहिक निणय के आधार पर किये हुए कार्य को किसी मंत्रि-विशेष का कार्य बतलाकर मंत्रि-मण्डल के पतन को बचाने के लिये किया जा सकता है।

(v) सामूहिक शक्ति के कारण मंत्रिमण्डल के ऐसे निणय भी राजा व संसद को मानने पड़ सकते हैं जो स्पष्ट अनुचित अथवा नृत्तिपूर्ण हों।

गोपनीयता
मंत्रिमण्डलीय शासन प्रणाली की एक प्रमुख विशेषता गोपनीयता (Secrecy) है। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल एक गुप्त निकाय है। इसका विचार-विमर्श गुप्त रीति से होता है और इसकी सम्पूर्ण कार्यवाही पर गोपनीयता का पर्दा पड़ा रहता है। सावजनिक रूप से मंत्रिगण केवल उन्हीं बातों को प्रकट करते हैं जो मंत्रिमण्डल के निणयों के अनुरूप हों।

मंत्रिमण्डल की गोपनीयता को विधि और अभिमनयो न भी सुरक्षण प्रदान किया है। प्रत्येक मंत्री मण्डलीय मंत्री को प्रिवी परिषद के सम्मुख यह शपथ लेनी पड़ती है कि वह मंत्रिमण्डल के भेद किसी पर प्रकट नहीं करेगा। इसके लिए 'शासन भेद-अधिनियम, 1920' (Official Secrets Act, 1920) यह व्यवस्था देता है कि सरकारी प्रेषों अथवा अन्य गोपनीय सूचना को अवैध व्यक्ति अथवा व्यक्तिगण पर प्रकट करना दण्डनीय है।

यह उल्लेखनीय है कि प्रथम महायुद्ध तक मंत्रिमण्डलीय कार्यवाहियों का कोई लेखा (Record) भी नहीं रखा जाता था, केवल मंत्रिमण्डल के निणयों का सशिखर लेखा 1917 से रखा जाने लगा है। मंत्रिमण्डल का यह लेखा (Record)

अत्यन्त गोपनीयता से रक्षित रहता है और उसकी औपचारिक रिपोर्टें प्रकाशित नहीं की जाती ।

मन्त्रिमण्डलीय 'गोपनीयता' का विशेष महत्त्व है । इससे राजनीतिक एकमतता (Unanimity) उत्पन्न होती है । गोपनीयता और राजनीतिक एकमतता के कारण मन्त्रिमण्डल में उत्तरदायित्व की भावना का संचार होता है ।

एकता व एकरूपता

ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की अंतिम प्रमुख विशेषता यह है कि उसमें एकता का भाव समस्त मन्त्रिमण्डल का एक सूत्र में बांध रखा है । मन्त्रिमण्डल का दलगत आधार होता है । मन्त्रिमण्डल प्रायः एक ही राजनीतिक दल के सदस्य होते हैं । समान उद्देश्य, विचार और कार्यक्रम वाले व्यक्तियों की एक समिति होने के कारण मन्त्रिमण्डल में वह राजनीतिक एकता और एकरूपता बनी रहती है जो सामूहिक उत्तरदायित्व के निर्वाह को सम्भव बनाती है । मन्त्रिमण्डल की इस एकता व एकरूपता के कारण ही शासन का वायुमार्ग रूप से चलता है और वायुमार्ग में एकरूपता बनी रहती है ।

कभी-कभी कुछ विशेष संकटकालीन परिस्थितियों में मयुक्त या राष्ट्रीय सरकारों (Coalition or National governments) का भी निर्माण होता है, परन्तु ब्रिटेन में वे लोकप्रिय नहीं हैं । मिश्रित सरकारें सवट समाप्त हो जाते ही भंग हो जाती हैं ।

ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की उपयुक्त सभी विशेषताओं का ससदीय शासन-व्यवस्था वाले अर्थ देशों में अनुकरण किया गया है, तथापि अन्य देशों में वे उतनी आदर्श रूप में विद्यमान नहीं हैं जितनी कि ब्रिटेन में ।

मन्त्रिमण्डल का गठन अथवा उसका निर्माण

(Composition or Formation of the Cabinet)

ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का निर्माण राजा (अथवा रानी) करता है । परन्तु यह केवल औपचारिक है, क्योंकि वह अपनी इच्छा से इसका निर्माण नहीं कर सकता । सर्वप्रथम राजा प्रधानमंत्री को नियुक्त करता है और तब उसके परामर्श पर अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करता है । प्रधानमंत्री सामान्यतः लोकसभा के बहुमत प्राप्त दल का नेता होता है । यदि लोकसभा में किसी भी दल का बहुमत नहीं हाता है तो प्रधानमंत्री पद पर उस व्यक्ति को आसीन किया जाता है जो मयुक्त मन्त्रिमण्डल का निर्माण करने में समर्थ हो ।

हर नया प्रधानमंत्री अपने मंत्रियों की सूची तैयार करता है, उसे राजा के सम्मुख प्रस्तुत करता है और राजा आवश्यक परामर्श आदि देने के बाद (यदि वह आवश्यक समझे तो) मर्दव ही इस सूची को स्वीकार कर लेता है । इस प्रकार मंत्रियों की नियुक्ति हो जाती है । मंत्रियों के चयन में कुछ प्रचलित अनिसमर्थों,

नियमों और व्यवहार की दृष्टि से प्रधानमंत्री को प्रायः निम्नलिखित बातों का ध्यान रखना पड़ता है—

(i) मंत्रियों का चयन अपने ही दल के सदस्यों में से करे।

(ii) सब क्षेत्रीय हिता की दृष्टि रखने का प्रयास करे।

(iii) मंत्रियों का चयन मजद के दोनों सदनों में से करे। वर्तमान नियम यह है कि कम से कम तीन मंत्री लाउसभा से अवश्य लिये जाने चाहिये। लाउसबलर के अतिरिक्त कुछ छोटे मंत्री भी लाउसभा से लिये जाते हैं, क्योंकि परम्परा ऐसी है कि कोई मंत्री केवल उम्मीद सदन में भाषण दे सकता है, जिसका वह सदस्य हो। कुछ मंत्री स्वयं अपने पद के कारण मंत्रिमण्डल के सदस्य बन जाते हैं, जैसे, चांसलर ऑफ दी एक्सचेंजर, लाउ प्रिवीपील आदि।

मंत्रियों के चयन में प्रधानमंत्री दल के प्रभावशाली सदस्यों की प्रायः उपेक्षा नहीं कर पाता। यह स्मरणीय है कि प्रत्येक मंत्री का सदन का सदस्य होना अनिवार्य है। यदि विशेष कारणवश किसी ऐसे व्यक्ति को मंत्री पद पर आसीन कर दिया जाय जो मजद का सदस्य न हो तो यह आवश्यक है कि वह छ मास के अंदर सदन का सदस्य बन जाय।

मंत्रिमण्डल के सदस्यों की सरया निश्चित नहीं है। आरम्भ में इसमें 7-8 सदस्य होते थे और अब इनकी संख्या 18-20 या इससे भी अधिक होती है। राज्य कार्यों में घटाव बटाव होने पर मंत्रिमण्डल के सदस्यों की सरया कम ज्यादा हो सकती है।

सब मंत्रियों का महत्व बराबर एक या नही होता है। अब उनके वेतन भिन्न भिन्न हैं। प्रधानमंत्री को 10,000 पौण्ड वार्षिक मिलते हैं और पद मुक्ति के बाद उसे 2,000 पौण्ड वार्षिक पेंशन दी जाती है। अन्य मंत्रियों का वेतन 5000 पौण्ड और कुछ मंत्रियों व सेक्रेटारियों का वेतन 1,500 पौण्ड से लेकर 3,000 पौण्ड वार्षिक तक है।

मंत्रिमण्डल के विभाग वितरण, प्रधानतः प्रधानमंत्री की इच्छा पर है कि वह किमको क्या विभाग सौंपता है। एक सदस्य के पास एक से अधिक विभाग भी हो सकते हैं।

मंत्रिमण्डल व मंत्रालय में अंतर

(Distinction between Cabinet and Ministry)

प्रायः लोग मंत्रिमण्डल और मंत्रालय (जिसे कुछ लेखकों ने मंत्रि परिषद भी लिखा है) का एक ही अर्थ लेते हैं, किंतु यह भ्रमात्मक है। मंत्रालय मंत्रिमण्डल का व्यापकतर रूप है। दोनों के कार्यों, संगठन, शक्तियों आदि में बहुत अंतर है। मंत्रालय एक बृहत्त सस्था है जिसमें छोटे बड़े सभी मंत्री रहते हैं। नव निर्वाचित प्रधानमंत्री प्रशासन के संचालन के लिए मजद के 60-70 या इससे भी अधिक सदस्यों की नियुक्ति राजा से करता है जो सभी सदन के प्रति उत्तरदायी

हाते हैं। इन सभी राजपदाधिकारियों के सामूहिक संगठन का मंत्रिपरिषद या मन्त्रालय कहा जाता है। किन्तु मन्त्रिमण्डल मन्त्रालय के अतगत एक छोटा सा समूह होता है जिसमें निम्न महत्त्वपूर्ण विभागों के मंत्री होते हैं। इन लघु-समूह में प्रायः के व्यक्ति नियुक्त होते हैं जो मन्त्रालय के वयान्त, प्रभावशाली और अनुभवी नेता होते हैं तथापि कुछ प्रमुख पदों के मंत्री अनिवार्यतः इनमें सम्मिलित होते हैं, जैसे—राज्य चांसलर, राष्ट्र प्रिवीसीलर, चांसलर आफ दी एक्जचिवर गृहमंत्री, विदेश मंत्री, आदि।

स्पष्ट है कि मन्त्रीमण्डल का प्रत्येक सदस्य मन्त्रालय का सदस्य होता है, परन्तु मन्त्रालय के कुछ इन्ने गिन सदस्य ही मन्त्रिमण्डल के सदस्य हो सकते हैं। मन्त्रालय की एक समिति के रूप में बठों नहीं हानी किन्तु मन्त्रिमण्डल मन्त्रालय की वह कार्यकारिणी समिति है जो एक साथ एकत्रित होती है, किसी विषय पर सम्मिलित रूप से विचार करती है और सामूहिक निर्णय देती है, जिसे मन्त्रालय के समस्त सदस्यों को मानना होता है।

दोनों प्रकार के मन्त्रियों में वेतन सम्बन्धी अंतर भी होता है। यह अंतर स्वयं मन्त्रिमण्डलीय मन्त्रियों में भी होता है और मन्त्रिमण्डलीय मन्त्रियों तथा मन्त्रालय के मन्त्रियों में भी। प्रधानमंत्री और वित्तमंत्री 10,000 पौण्ड वार्षिक पाते हैं जबकि अन्य मन्त्रिमण्डलीय स्तर के मंत्री 5,000 पौण्ड वार्षिक। मन्त्रालय के साधारण मन्त्रियों का वेतन 1,500 से 3,000 पौण्ड वार्षिक तक होता है।

दोनों प्रकार के मन्त्रियों में कार्य क्षेत्र सम्बन्धी अंतर भी विद्यमान है। मन्त्रिमण्डलीय मन्त्रियों के पास महत्त्वपूर्ण शासन-विभाग होते हैं। अपने अपने विभागों को सम्भालने के अतिरिक्त उन्हें विविध विभागों के कार्यों व उनकी नीतियों में सामंजस्य बनाये रखना होता है। मन्त्रालय के साधारण मन्त्रियों को इन सामंजस्यकारी कार्यों से कोई प्रयोजन नहीं होता और न नीति निर्धारण में ही उनका कोई भाग होता है। मन्त्रालय के समस्त मन्त्रियों व सदस्यों की सामर्थ्य बँटकों नहीं होती। उनके ऊपर केवल अपने अपने विभाग से सम्बन्धित प्रशासन का दायित्व होता है जिसे वे मन्त्रिमण्डल द्वारा निर्धारित की गई नीति के अनुरूप निभाते हैं। फिर भी सामूहिक उत्तरदायित्व में वे सभी सम्मिलित होते हैं जो मन्त्रालय में किसी भी राजनीतिक पद पर नियुक्त हों। उन सभी का लोकमता के समान समान रूप से उत्तरदायित्व है।

मन्त्रिमण्डल की कार्यप्रणाली

(The Working of the Cabinet)

मन्त्रिमण्डल की बैठकें एकात्मक होती हैं और उन्की कामवाही पूर्णतः गुप्त रखी जाती है। सरकारी भेद अधिनियम (Official Secrets Act) के अंतगत मन्त्रिमण्डल और राज्य के गुप्त पदों का प्रकाशन करना दंडनीय है

त्याग-पत्र देते समय भी मंत्री राजा की अनुमति से ही त्याग पत्र के कारणों पर प्रकाश डाल सकता है। शांतिकाल में मंत्रिमण्डल की प्रति सप्ताह सामान्यतः दो बैठकें होती हैं, किंतु आवश्यकता पड़ने पर प्रधानमंत्री इसकी बैठक कभी भी बुला सकता है। मंत्रिमण्डलीय बैठकों में शासन के नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्नों पर निर्णय किया जाता है। किसी प्रश्न या मामले की जांच करने के लिए मंत्रिमण्डल बाहरी आयोग (Royal Commission) की भी नियुक्ति करता है। मंत्रिमण्डल का बहुत सा कार्य विभिन्न समितियों द्वारा होता है जो साधारणतः दो प्रमुख वर्गों की होती हैं—स्थायी समितियाँ (Standing Committees) और तदर्थ समितियाँ (Adhoc Committees)। मंत्रिमण्डल की बैठकों में प्रायः उन मंत्रियों को (जो मंत्रिमण्डल के सदस्य नहीं होते) भी आमंत्रित किया जाता है। विभागों से सम्बंधित मामलों पर मंत्रिमण्डल में विचार होता है। ये मंत्री समितियों के सदस्य हो सकते हैं।

मंत्रिमण्डल की बैठकों की कार्यवाही का विस्तृत विवरण नहीं रखा जाता। सारांश रूप में केवल प्रमुख तर्क और अंतिम निष्पत्ति ही लिखे जाते हैं। कार्यवाही का प्रसारण भी बड़ा सीमित रहता है। इस कार्यवाही का उत्तरदायित्व मंत्रिमण्डल के सचिवालय (Cabinet Secretariat) पर होता है।

मंत्रिमण्डल के कार्य और अधिकार

(Functions and Powers of the Cabinet)

ब्रिटिश मंत्रिमण्डल कार्यों व अधिकारों की दृष्टि से सर्वोच्च नियंत्रक शक्ति है। राज-पद के सब अधिकारों, शक्तियों और कृतव्यों का प्रयोग राजा के नाम से मंत्रिमण्डल ही करता है। पर इतनी शक्तिवान इस संस्था की शक्ति का आधार कानूनी न होकर परम्परागत है। कानूनी दृष्टि से मंत्रिमण्डल राजा की परामर्शदात्री समिति मात्र है जब कि परम्परा अथवा अभिसमयों की दृष्टि से वह वास्तविक कार्यपालिका बन गया है। राजतन्त्र के लोकतन्त्रीकरण की प्रक्रिया में उत्तरोत्तर घटती हुई राजा की शक्तियों का स्थान क्रमशः मंत्रिमण्डल लेता गया है और आज शक्तियों व कार्यों की दृष्टि से व्यावहारिक ब्रिटिश राजनीति तथा प्रशासन में मंत्रिमण्डल सर्वोच्च है।

मंत्रिमण्डल के अधिकारों और कार्यों को हम तीन श्रेणियों में विभक्त कर सकते हैं।

- (1) व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार एवं कार्य,
- (2) कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकार एवं कार्य,
- (3) वित्त सम्बन्धी अधिकार एवं कार्य।

व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार एवं कार्य

कानून बनाने के सम्बन्ध में समस्त शक्तियाँ व्यवस्थापिका को ही प्राप्त

हैं, किन्तु इस सम्बन्ध में ससद पर मन्त्रिमण्डल ही नियन्त्रण रखता है। मन्त्रिमण्डल कानून निर्माण में अगुआई करता है और हर कदम पर कानून का स्वरूप निर्धारित एवं नियन्त्रित करता है। मन्त्रिमण्डल सारे कार्यों की जिम्मेदारी अपने कंधों पर लेता है। विधेयक पेश करना, उसकी व्याख्या करना और उसे पास कराना मन्त्रिमण्डल का ही काय है। विधेयक यद्यपि लाइ-सभा में भी पेश होते हैं और वे सदस्य भी जा मन्त्री नहीं हैं, विधेयक पेश कर सकते हैं, परन्तु अधिवास और महत्वपूर्ण विधेयक मन्त्रियों द्वारा ही पेश किये जाते हैं। वित्त विधेयक मन्त्रिमण्डल द्वारा ही लोकसभा में पेश किये जाते हैं। जिस विधेयक को मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त नहीं होता, उसके कानून बनने की सम्भावना बहुत ही कम होती है।

मन्त्रिमण्डल का ही यह निश्चय करने का अधिकार है कि कब ससद की बैठक बुलाई जाय, कब उसका सत्रावसान किया जाय और कब विघटन किया जाय? उम भाषण को भी मन्त्रिमण्डल ही तैयार करता है, जिसे राजा ससद का उद्घाटन करते समय देता है और जिसमें आगामी सत्र के लिये शासन की सामान्य नीति व उसके कायक्रम आदि का साकेतिक विवरण होता है। ससद के कायक्रम का निणय भी मन्त्रिमण्डल ही करता है।

कायपालिका सम्बन्धी अधिकार और काय

मन्त्रिमण्डल मूलरूप से शासन की वास्तविक कायपालिका शक्ति है और राजपद में निहित समस्त अधिकारों का प्रयोग राजा के नाम से करता है। सन् 1918 में 'शासन यन्त्र नमिति (Machinery of Government Committee)' के अनुसार कायपालक क्षेत्र में मन्त्रिमण्डल के तीन मुख्य काय हैं—

- (i) ससद में उपस्थित की जाने वाली नीति का अंतिम निर्धारण,
- (ii) ससद द्वारा निर्धारित नीति के अनुरूप राष्ट्रीय कायपालिका का सर्वोच्च नियन्त्रण,
- (iii) राज्य के विभिन्न विभागों के अधिकारियों की सीमा का निर्धारण करना और उनमें सदा नामजस्य बनाये रखना।

मन्त्रिमण्डल 'नीति का छुम्बक' है। वह समस्त राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचार करता है और उन पर निणय देता है। मन्त्रिमण्डल के निणयों को सम्बन्धित विभाग त्रियाचित करते हैं। अपने निणयों को वैधानिक रूप देने के लिए वह प्रशासनिक विधियाँ और ससदीय विधियों के निर्माण माग चुनता है। मन्त्रिमण्डल विधि निर्माण के क्षेत्र में ससद का नेतृत्व करता है।

मन्त्रिमण्डल का परम्परागत काय ससद द्वारा पारित कानून या विधियाँ को त्रियाचित करना और प्रशासन का सचालन करना है। ब्रिटेन में समस्त कायपालिका शक्ति राजा के हाथ में है, लेकिन यह एक सद्भासित सत्य मात्र है। व्यवहारत वास्तविक कायपालिका राजमुकुट है, परन्तु च कि राजमुकुट (Crown) एक कल्पना है, अतः उसके नाम पर शक्तियों का उपयोग मन्त्रिमण्डल करता है।

मन्त्रीगण विभिन्न विभागों के अध्यक्ष होते हैं। वे अपने विभागों का मंचालन और उनके कार्यों की देखभाल करते हैं। सम्पूर्ण मन्त्रालय को मन्त्रिमंडल के आदेशों का पालन करना पड़ता है और उसके द्वारा निर्धारित नीतियों व निष्पत्तियों को क्रियार्थित करना होता है।

मन्त्रिमण्डल, सरकार की नीति को क्रियार्थित करने के उद्देश्य से, विभिन्न विभागों का एक-सूत्र में बांधता है और देखता है कि उनके कार्यों में अंतर्विरोध न हो, वे एक-दूसरे के कार्य-क्षेत्र का अतिक्रमण न करें और सभी के कार्यों में समन्वय रहे। राजनयिक स्तर पर बड़े-बड़े पदाधिकारियों का चयन भी मन्त्रिमंडल ही करता है। राजा उन्हें केवल औपचारिक रूप से नियुक्त कर देता है।

प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) की शक्ति ने मन्त्रिमंडल के न्यायपालिका सम्बन्धी अधिकारों को और भी विस्तृत कर दिया है। ससद कानूनों की देबल मोटी रूपरेखा बना देती है और मन्त्रिमंडल नियमावली नियमों द्वारा आवश्यक सूनताओं को पूरा करता है। चूंकि इन नियमों व नियमों का निर्माण ससद प्रदत्त अधिकार के अंतर्गत होता है, अतः उनकी मान्यता वसी ही जाती है जैसी कि ससद द्वारा निर्मित कानूनों की।

ससद में प्रशासन से सम्बन्धित प्रश्न पूछे जाते हैं, और मन्त्रिमंडल व शासन के विविध विभागों की आलोचना की जाती है। इन सबका उत्तर मन्त्रिमण्डल को ही देना पड़ता है। उसे प्रशासन को उन दोषों से भी मुक्त करना होना है जिनके कारण सरकार की आलोचना होती है।

स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल का वायपालक कार्य क्षेत्र अत्यंत व्यापक है।
वित्त सम्बन्धी अधिकार और कार्य

वित्तीय क्षेत्र में भी मन्त्रिमण्डल की शक्तिया बड़ी महत्वपूर्ण है। मन्त्रिमण्डल ही राज्य के समस्त व्यय के लिये उत्तरदायी है और उस समस्त व्यय के लिये आवश्यक वित्त जुटाना उसी का काम है। वार्षिक राजकीय बजट (Budget) को प्रस्तुत करना मन्त्रिमण्डल का अधिकार है। बजट निर्माण करते समय वित्तमन्त्री (Chancellor of the Exchequer) केवल प्रधानमन्त्री के आदेशों और मुलाह में अपना लेखा तैयार करता है। वर सम्बन्धी आगामी नीति गुप्त रखने का दृष्टि में बजट मन्त्रिमण्डल में प्रायः नहीं रखा जाता और न उन पर मन्त्रिमण्डल में कोई विचार ही होता है। विविध विभागों के मन्त्री अपने-अपने विभागों की वित्तीय आवश्यकताओं और अपने-अपने विभागों के वित्तमन्त्री के सामने रखते हैं जिनके आधार पर बजट तैयार कर लेना है। बजट का मसदा मन्त्रिमण्डल में प्रस्तुत होने से कुछ दिन पूर्व अर्थ मन्त्रियों को इसकी सूचना मिल जाती है। पर जब बजट मसदा मन्त्रिमण्डल में प्रस्तुत कर दिया जाता है तो प्रत्येक मन्त्री का अपने-अपने विभाग से सम्बन्धित वित्तीय आवश्यकताओं और वर प्रस्तावों का समाधान पड़ता है तथा तत्सम्बन्धी प्रश्नों का उत्तर भी देना

पहता है। ससद में बजट प्रस्तावों की आलोचना का उत्तर देना और ससद सदस्यों के बटीनी प्रस्तावों के सरकारी पत्रों की रक्षा करता मन्त्रिमण्डल का ही कार्य है। मन्त्रिमण्डल बजट को ससद में उचित करने के बाद भी उममें आवश्यक परिवर्तन ला सकता है। सभी प्रकार के वित्त विधेयक राजा की सिफारिश पर लोकसभा में ही प्रस्तुत किये जाते हैं।

सरकार के उत्तरदायित्व पर ऋण लेने की व्यवस्था भी मन्त्रिमण्डल ही करता है। यह निर्णय करने का अधिकार भी मन्त्रिमण्डल को ही है कि कौन सा व्यय संचित निधि (Consolidated Fund) और कौन सा व्यय आकस्मिक निधि (Contingency Fund) से किया जायगा।

स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल को व्यवस्थापन, फायपालन और वित्तीय सभी क्षेत्रों में व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। प्रदत्त व्यवस्थापन के कारण तो इसका कार्य और अधिक क्षेत्र और भी अधिक बढ़ गया है।

मन्त्रिमण्डल का अधिनायकत्व

या

मन्त्रिमण्डल और लोकसभा का सम्बन्ध

मन्त्रिमण्डल के कार्यों और उनकी शक्तियाँ को देखने से हमें यह स्पष्ट होता है कि विधि निर्माण और प्रशासन दोनों ही क्षेत्रों में मन्त्रिमण्डल प्रधान है। रैम्जो म्योर का विचार है कि इतना व्यापक और विनाश शक्तियुक्त हान के कारण मन्त्रिमण्डल वास्तव में अधिनायक हो गया है क्योंकि अपने बहुमत के बल पर वह अपने एकमात्र अक्षय ससदीय नियंत्रण से भी मुक्त हो गया है। ससद का परम्परागत सिद्धांत है कि वह जनता का आर से जनता के हित में सरकार को सीमित और नियंत्रित कर, परंतु लोकसभा में बहुमत का मतदान करने के कारण मन्त्रिमण्डल की शक्ति इतनी बढ़ गई है कि वह ससद की नियंत्रण शक्ति के अधीन नहीं रहा है, अपितु बहुमत के बल पर ससद का मनावाञ्छित प्रयोग भी करता है। दलीय संगठन और अनुशासन इतना बढोर एव दृढ होता है कि ससद के सदस्यगण सचेतकों (Whips) की अवज्ञा करने का साहस प्राय नहीं करते। इस प्रकार ससद मन्त्रिमण्डल के प्रस्तावों का बहुधा यथावत समर्थन करने के लिए विवश रहती है।

मन्त्रिमण्डल की व्यापक शक्तियाँ का सही मूल्यांकन तभी किया जा सकता है जब कि लोकसभा के साथ उसके सम्बन्धों पर कानूनी अथवा नायिवानिक और व्यावहारिक दोनों दृष्टियों से अलग-अलग विचार किया जाय। कानूनी दृष्टिकोण के प्रतिपादकों में डायसी (Dicey) प्रमुख है, तो व्यावहारिक दृष्टिकोण से विचार करने वालों में रैम्जो म्योर (Ramsay Muir) एण लास्की (Laski) उल्लेखनीय हैं।

नियंत्रित एव मर्यादित करती है। समद प्रश्नों, मन्त्रिमण्डलीय नीति की आलोचना या अस्वीकृति, बटौती प्रस्ताव, कार्य-स्थगित प्रस्ताव, निंदा प्रस्ताव, अविश्वास प्रस्ताव आदि द्वारा मन्त्रिमण्डल पर अपना अकुशल रखती है।

स्पष्ट है कि विधि निमाण, वित्त व्यवस्था तथा प्रशासन पर नियंत्रण करना ब्रिटिश मसद् का मुख्य अधिकार क्षेत्र है और कानूनी दृष्टि से ससद् सर्वोच्च सत्तावान है। मन्त्रिमण्डल अपनी नीतियाँ एव कार्यों के लिये ससद् के समथन पर आश्रित है और अपने जीवन के लिये समदीय बहुमत के समथन पर निर्भर करता है। यही मसदीय प्रभुता का सिद्धान्त है।

व्यावहारिक दृष्टिकोण और ससद् की महत्ता

परन्तु लोकसभा और मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध पर यदि व्यावहारिक दृष्टिकोण से विचार किया जाय, तो स्थिति पूणत भिन्न है। मसद और मन्त्रिमण्डल का उपयुक्त परम्परागत सम्बन्ध फलट गया है और अब मसद मन्त्रिमण्डल का नियंत्रण नहीं करती अपितु मन्त्रिमण्डल ससद् का नियंत्रण करता है। मन्त्रिमण्डल की यह महत्ता निम्नलिखित विवेचन से स्पष्ट है—

(1) व्यवस्थापन क्षेत्र में मन्त्रिमण्डल—इस क्षेत्र में व्यावहारिक स्थिति यह है कि जो भी प्रमुख कानून पारित किये जाते हैं, उनका प्रारूप मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किया जाता है। मसद् द्वारा प्रायः उन्हीं उसी रूप में पारित कर दिया जाता है जिस रूप में वे मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किए जाते हैं। उनमें संशोधन भी केवल तभी हो पाते हैं जब वे मन्त्रिमण्डल को मान्य होते हैं। मन्त्रिमण्डल के सदस्य लोकसभा में बहुमत दल के नेता होते हैं, अतः लोकसभा मन्त्रिमण्डल की इच्छानुसार विधेयको को स्वीकृति प्रदान कर देती है। वास्तव में दलीय संगठन और अनुशासन इतना कड़ा है कि मसद के सदस्य अपने दलीय नेताओं का विरोध करने, उनके आदेशों के विरुद्ध आलोचना अथवा मतदान करने का साहस भी नहीं करते। अतः मन्त्रिमण्डल जो कि बहुमत दल के प्रमुख नेताओं का ही मण्डल मान है, अपने दलीय सदस्यों के समथन के आधार पर अपनी नीति व अपने कार्यों के लिए मसदीय स्वीकृति प्राप्त कर सकने में पूण विश्वास और निश्चितता रखता है। गैर-सरकारी विधेयक तभी मसद की स्वीकृति प्राप्त कर पाते हैं, जब उन पर मन्त्रिमण्डल की कृपा-दृष्टि हो। मन्त्रिमण्डल की इच्छा के विरुद्ध विरोधी पक्ष का किसी भी प्रस्ताव को पास करा लेना या समाप्त कर देना एकदम कठिन है।

(2) कायपालन क्षेत्र में मन्त्रिमण्डल—कायपालन क्षेत्र में भी व्यावहारिक रूप से मसद की अपेक्षा मन्त्रिमण्डल की ही उच्चतर स्थिति है। नीति निर्धारण का वास्तविक काम मन्त्रिमण्डल ही करता है और वहीं अपने बहुमत के दल पर मसद् से उसे स्वीकृति कराता है। मन्त्रिमण्डल मसद का कायपालन और उसकी कायपद्धति को निर्धारित करता है। वहीं यह निणय करता है कि ससद् का अधिवेशन कब होगा, क्या-क्या काम उसमें होगा, कितना समय किस काम के लिए दिया

जायगा और मसद के नम्र या अवमान व उसका विघटन कब होगा ? इससे अतिरिक्त लोकसभा का अधिकारा मसम मंत्रिमण्डल हडप जाता है । पर मरकारी सदस्यो का विधि प्रस्ताव पर विवाद का पूरा बचसर ही नही गिा जाता ।

यदि लोकसभा अविश्वाम प्रस्ताव या अन्य किमी साधन द्वारा मंत्रिमण्डल का जीवनलीला समाप्त कर मनी है तो मंत्रिमण्डल को भी यह अधिकार प्राप्त है कि वह लोकसभा का विघटन कराके उसके सन्स्था को पुन निर्वाचन की दया का भित्तारी बनादे । लोकसभा द्वारा मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वाम का प्रस्ताव पारित कर देने पर भी यह मंत्रिमण्डल की इच्छा पर निर्भर है कि वह त्यागपत्र का मार्ग चुनता है अथवा नए निर्वाचन करा कर जनमत जानने के लिए रागा से वह कर लोकसभा को भग करवान का रास्ता अपनाता है । स्पष्ट है कि लोकसभा अपना जीवन बनाए रखने के लिए अपने अविश्वाम के प्रयोग म, प्राय मंत्रिमण्डल के पतन की सीमा तक नही मोचती ।

(3) वित्तीय क्षेत्र में मंत्रिमण्डल—इस क्षेत्र में व्यावहारिक दृष्टि से मंत्रिमण्डल ही बजट तैयार करता है, उसे पारित करवाना है और तब उसे लागू करता है । राज्य की सम्पूर्ण आर्थिक नीति का मंचालन मंत्रिमण्डल द्वारा किया जाता है । मंत्रिमण्डल ही राज्य की व्यवस्था का विधारण करता है, राजकीय आय के व्यय का विश्लेषण करता है । लोकसभा वित्त विवेचना की जातेचना कर सकती है किंतु वह मसद का खच बडा नही सजती और न काई नया कर जाा सकती है । वह नए करो का सुलाव भी नही दे सकती, केवल प्रस्तावित करो म कमी कर सकती है, लेकिन वह भी एकी छोटी का जोर लगा कर ही बयोति गायना का बहुमत मंत्रिमण्डल का समथक हाता है ।

प्रकट है कि व्यवहार में मंत्रिमण्डल ही लोकसभा का स्यामी बन गया है । विरोधी दल मंत्रिमण्डल की सुलका गायना करता है, परंतु मंत्रिमण्डल यह भली प्रकार जानता है कि जब लोकसभा न बहुमत उमका समथक है, तब उसके प्रस्ताव निश्चित रूप से पारित होते रहेगे ।

लास्की का निष्पक्ष

लास्की का निष्पक्ष है कि व्यवहार में मंत्रिमण्डल की शक्ति मसद में अधिक अवश्य है, पर वह अधिनायक की तरह परमसत्तापान नहीं है । उमन इस मत का घण्टन किया है कि मंत्रिमण्डल का लोकसभा के अधिकारा का अघटन करके उमे अपने अधीनस्थ कर लिया है और वह स्वयं निरगुण हो गया है । लास्की का कहना है कि मसदोय प्रणाली की सफलता ही म है कि मंत्रिमण्डल द्वारा लास्की का विधान है, क्याकि सत नियंत्रण का उद्देश्य एक समानुगत कायप्रम को लागू करना और उमके लिये सविधान के अनुसार गद की सहमति प्राप्त करना है । लास्की के अनुसार मसद में महमति पात के मंत्रिमण्डलीय गायना पर ही सम्पूर्ण गामनतंत्र की सफलता निर्भर है । यह महमति प्राप्त करना ए

दृष्टि काय है। असद के भीतर और बाहर होने वाली आलोचनाओं के बावजूद, अपने मसलों की अपने प्रति पिछा बनाये रखना एक महत्वपूर्ण और निकट काय है। यही कारण है कि मंत्रिमण्डल को प्रत्येक नीति और प्रस्ताव के बारे में पूर्ण जागरूक रहना पड़ता है। चूंकि जरासी भी असावधानी उसके बहुमत का हिला सकती है। बहुमत का बनाये रखना कोई साधारण और सरल कार्य नहीं है। मंत्रिमण्डल लोकसभा को बड़े मनोवैधानिक एवं चातुर्यपूर्ण ढंग से मंचालित करता है। मंत्रिमण्डलीय जीवन के लिए लोकसभा का कठोरता से संचालन खतरनाक है। अत्यधिक एवं अनावश्यक गोपनीयता, त्यागपत्र अथवा विघटन की बारम्बार धमकी, क्रुद्ध लोकमत की उपेक्षा आदि ऐसी बातें हैं जो सर्वत्र विद्रोह पैदा करती हैं। मंत्रिमण्डल द्वारा नियंत्रण निरकुशता के ढंग पर नहीं हो सकता। लोकसभा मंत्रिमण्डल के निर्देशन को तभी तक सहन करती है जब तक वह उसके (लोकसभा के) द्वारा समर्थित नीति के विरुद्ध नहीं जाता। मंत्रिमण्डल को यह समझना चाहिए कि कब झुकना उचित है और कब नहीं, और यह भी नहीं भूलना चाहिए कि धान के साथ झुकना ही महत्वपूर्ण है। निरकुश आचरण करने वाला और अपनी नीति का स्वेच्छाचारी रूप में लागू करने की इच्छा रखने वाला मंत्रिमण्डल पतनोन्मुख होता है।

मंत्रिमण्डल की शक्ति में प्रसार के कारण

(Reasons of Growing Importance of the Cabinet)

मंत्रिमण्डल और लोकसभा के सम्बन्धों के कानूनी और व्यावहारिक रूप में इतना विशाल अंतर देखने पर, स्वभावतः यह प्रश्न मस्तिष्क में उठता है कि मंत्रिमण्डल की इस सर्वव्यापकता अथवा महत्ता या शक्ति में प्रसार के कारण क्या हैं। यदि इसके कारणों पर विचार किया जाय तो यह सिद्ध होगा कि यह प्रसार अनिवार्य है। मंत्रिमण्डल की महत्ता या शक्ति-प्रसार के कारण संक्षेप में निम्नलिखित हैं—

1 दल प्रणाली—मंत्रिमण्डल की शक्ति में प्रसार का सबसे प्रमुख कारण ब्रिटेन की दल प्रणाली है। ब्रिटेन में प्रधानतः दो दल ही राजनीतिक क्षेत्र में रहते हैं, और उनमें से स्पष्ट बहुमत प्राप्त करने वाला दल अपना मंत्रिमण्डल बनाता है। तीसरा दल यदि कोई होता भी है तो देश की राजनीति में उसकी कोई महत्वपूर्ण स्थिति नहीं होती। लोकसभा के बहुमत दल का समर्थन प्राप्त होने के कारण मंत्रिमण्डल को अपने कार्यों के लिये लोकसभा की स्वीकृति प्राप्त होती है। यदि ब्रिटेन में दो दलों की प्रमुखता न होकर फ्रांस की भांति अनेक दलों की प्रमुखता होती तो वहाँ के मंत्रिमण्डल की दशा भी फ्रांस के मंत्रिमण्डल जैसी होती। तब शक्ति के लिये विविध दल परस्पर खींचतान करते रहते, मंत्रिमण्डल को स्थायित्व नहीं मिल पाता और न ही आज के समान महत्व और शक्ति का वह स्वामी होता।

2 दलीय अनुशासन—ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की महत्ता का दूसरा कारण दलीय अनुशासन है। इसका अभिप्राय यह है कि कोई सदस्य अपने दल के विरुद्ध मत नहीं दे सकता और न ही दल की नीति और उसके कार्यों को अपना समय न देने से मना कर सकता है। दलीय अनुशासन के कारण सदस्य स्वच्छापूर्वक कार्यों नहीं कर सकते। कोई भी सदस्य दल के आदेशों का उल्लंघन करने का साहस नहीं कर सकता क्योंकि इसका परिणाम दल से बहिष्कार और अन्ततः राजनीतिक आत्मघात भी होता है। स्पष्ट है कि चुनाव के समय जब कोई दल बहुमत प्राप्त कर लेता है तो उसका वह बहुमत सरलता से टूट नहीं होता। परिणामतः मंत्रिमण्डल पूर्ण विश्वास के साथ अपने नियोजित कार्यक्रम पर चलता रहता है। अनुशासनबद्ध बहुमत का स्वाभाविक ब्रिटिश मंत्रिमण्डल को इतनी शक्ति प्रदान कर देता है कि वह लोकसभा पर छाया रहता है।

3 शान्तिनिक समस्याओं की जटिलता—ब्रिटिश मंत्रिमण्डल को जटिल प्रशासनिक समस्याएँ भी शक्ति प्रदान करती हैं। लोक कल्याणकारी राज्य के विचार के प्रादुर्भाव के कारण प्रशासन की समस्याएँ अत्यन्त व्यापक और जटिल हो गई हैं। सदस्य के सामान्य सदस्य इन योग्य नहीं होते कि वे इन समस्याओं को भली प्रकार समझ सकें और राजनीतिक प्रशासनिक, आर्थिक एवं तकनीकी मामलों में मंत्रिमण्डल का मांग निर्देशन कर सकें। इस असमर्थता का स्वाभाविक परिणाम यह होता है कि लोकसभा इन विभिन्न समस्याओं की जाकारी के लिए मंत्रिमण्डल पर ही अधिकांश निर्भर रहती है और इन प्रकार मंत्रिमण्डल की महत्ता बढ़ गई है।

4 कार्यभार की अधिकता—नाम की अधिकता के कारण भी लोकसभा को प्राप्त होने वाली महत्ता मंत्रिमण्डल का प्राप्त हो जाती है। लोकसभा का कार्य इतना बढ़ चुका है कि वह स्वयं इनका निपटारा तिरौटियाँ अध्यापन करके से असमर्थ है। मंत्रिमण्डल द्वारा जो विषय और काम लोकसभा के समक्ष प्रस्तुत किए जाते हैं उन्हें प्रथम तो सभी संसद्-सदस्य अच्छी तरह समझना ही असमर्थ हैं और दूसरे उन सब विषयों पर भली प्रकार विचार करना भी समर्थ ही नहीं मिलता। यह परिणाम यह निकला है कि मंत्रिमण्डल के अधिकांश विषयों को लोकसभा द्वारा किसी विशेष बहिर्देश या वाद विवाद के स्वीकार कर ली है। इन प्रकार मंत्रिमण्डल के नियम ही लोकसभा के नियम हो जाते हैं। विधि का प्रारूप तैयार करता, उन्हें संसद् में प्रस्तुत करता और संसद् में बर्तित करता मंत्रिमण्डल का ही काम हो गया है। कार्यभार की अधिकता के कारण ही प्रत्यक्ष अधिनियम (Delegated Legislation) व्यवस्था प्रचलित हो गई है, विभिन्न विधि निर्माण के क्षेत्र में मंत्रिमण्डल द्वारा अधिक शक्ति मिली हो गयी है।

5 मंत्रिमण्डल का सामूहिक उत्तरदायित्व—मंत्रिमण्डल का उत्तरदायित्व बलवत् है मंत्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का भी बलवत् है। इन विषयों के

अतगत एक मन्त्री की पराजय का अथ सम्पूर्ण मन्त्रिमंडल का पतन होता है, अतः सभी मन्त्रिगण टीम भावना से काम करते हैं। मन्त्रिमंडल एक बहुत ही हृदय छोटा सा निकाय बन जाता है जो अमंगलित और विभिन्न दलों से निर्मित ससद् की तुलना में विशेष शक्तिशाली बना रहता है। संगठन की दृढ़ता शक्ति की द्योतक है।

6 लोकसभा के विघटन की व्यवस्था—ब्रिटिश मन्त्रिमंडल आवश्यकता पड़ने पर राजा द्वारा लोकसभा का विघटन कराने का अधिकार रखता है। ब्रिटेन में यह एक सांविधानिक अभिसमय है कि जब कोई मन्त्रिमंडल लोकसभा में पराजित हो जाता है, तो उसे तुरन्त पद-त्याग करने की आवश्यकता नहीं है। प्रधानमन्त्री को यह अधिकार है कि यदि वह यह अनुभव करे कि मन्त्रिमंडल की नीतियों और कार्यों को राष्ट्र का समयन प्राप्त है तो वह राजा से लोकसभा को भंग करने की प्रार्थना कर सकता है और राजा उसकी प्रार्थना को ठुकरा नहीं सकता। यदि नए निर्वाचन में मन्त्रिमंडल को बहुमत प्राप्त हो जाता है तो उसे पद त्याग की आवश्यकता नहीं होती। स्पष्ट है कि यदि लोकसभा मन्त्रिमंडल को पद त्यागने के लिए विवश करने का अधिकार रखती है तो मन्त्रिमंडल को भी लोकसभा को भंग कराकर सदस्य को पुनः निर्वाचकों की दया का भिखारी बना देने का अधिकार है। अतः लोकसभा के सदस्य द्वारा निर्वाचन की अनिश्चितता से बचन के लिए प्रायः मन्त्रिमंडल का समर्थन करते रहते हैं।

7 लाउसभा के अधिकारों की कटौती—मन्त्रिमण्डल की महत्ता का एक प्रमुख कारण यह भी है कि, लाउसभा अब लगभग शक्तिहीन सदन बना दिया गया है। 1911 और 1949 के संसदीय अधिनियमों के पारित होने के बाद लाउसभा ससद् का दूसरा सदन नहीं रहा अपितु दूसरे दर्जे का सदन हो गया। इन अधिनियमों के कारण अब लाउसभा मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत विधेयकों को पारित होने से नहीं रोक सकती है। उनके पारित होने में केवल कुछ देर लगा सकती है और उनकी आलोचना कर सकती है। इस तरह मन्त्रिमण्डल का उत्तरदायित्व अब केवल एक ऐसे सदन (लोकसभा) के प्रति ही रह गया है, जो उसके ही दल के बहुमत के कारण उसका अपाता होता है।

8 संसदीय कार्य विधि—मन्त्रिमण्डल की शक्ति में वृद्धि का एक कारण ससद् की कार्य विधि (Procedure) है। संसदीय कार्यवाहियों के नियमों द्वारा ससद् सदस्यों के हाथ बंधे रहते हैं, उनकी स्वतंत्रता पर अंकुश लगा रहता है। मन्त्रिमण्डल वाद विवाद को समाप्त करवा सकता है अथवा उसे सीमित कर सकता है। सामान्य समापन (Simple Closure) द्वारा पर्याप्त वाद विवाद हो चुकने पर प्रस्ताव टाया जा सकता है। गुल्लोटीन (Guillotine) के अनुसार विधेयक को अनेक भागों में बांट दिया जाता है और प्रत्येक भाग के लिए समय निर्दिष्ट कर दिया जाता है। कंगारू समापन (Kangaroo Closure) के द्वारा समापन कुछ मसौदों

पर वाद विवाद की आज्ञा ही नहीं देना। इन उपायों के अतिरिक्त दल सचेतक (Party Whips) मसद-सदस्यों की रतन-रतता पर पूरा नियन्त्रण रखना है। इन मसदीय कार्य विधियों का अंतिम परिणाम मन्त्रिमण्डल की शक्ति में वृद्धि है।

9 ससदीय जीवन की स्थिति—मसदीय जीवन की स्थिति भी मन्त्रिमण्डल की शक्ति में वृद्धि का कारण है। प्रायः ससद के अवकाशकाल में सदस्यों को पता नहीं रहता कि मंत्री लोग क्या कर रहे हैं? उन्हें केवल समाचार-पत्रों के माध्यम से ही कुछ बातों का पता चलता रहता है। ससद सदस्यों की यह बेसवरी की अवस्था मंत्रियों को प्रभावपूर्ण बनाने में बड़ी सहायक हाती है।

निष्कप रूप में कहा जा सकता है कि ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल समान से अधिक शक्तिशाली अवश्य है, किन्तु अधिनायक नहीं है। मन्त्रिमण्डल का अधिनायकत्व सांविधानिक है, निरकुश नहीं, उत्तरदायी है, स्वेच्छाचारी नहीं। मन्त्रिमण्डल बहुमत के मद में चूर होकर विरोधी दल या जनमत की अवहलना नहीं कर सकता। सदन की प्रचलित प्रथाएँ भी बहुमत दल के शासन की अधिनायकवादी हानि से बचाती हैं। विरोधी दल को शासक दल पर अकुश रखने का पर्याप्त अवसर प्रदान किया जाता है। इसके अतिरिक्त विभिन्न साधनों और मसद मन्त्रिमण्डल को उसकी गलती के प्रति सजग रखती है। सामान्यतः मन्त्रीगण ससद के सम्मुख बूठ बोलना अनैतिक समझते हैं। अतः, मन्त्रिमण्डल जनमत पर टिका रहता है। सरकार जनता की इच्छा को व्यावहारिक रूप देने का साधन है। अतः प्रत्येक मन्त्रिमण्डल यह ध्यान रखता है कि उसे भविष्य में अपने कारनामों का हिंसाव चुकाना पड़ेगा। इंग्लैण्ड में यह एक मान्य सिद्धांत है कि शासन प्रजा की सम्मति से ही सम्भव हो सकता है।

है कि वह राष्ट्र की वित्तीय सेवा कर सकता है। किसी भी समय उसके प्रतिद्वंद्वी उमका स्थान ग्रहण कर सकते हैं।

प्रधानमंत्री पद की औपचारिकता

ब्रिटेन की अर्थ सस्याओं की नाति प्रधानमंत्री का पद भी औपचारिक है, उमका कोई कानूनी आधार नहीं है। प्रधानमंत्री पद की उत्पत्ति परम्परा अथवा निरुद्धि द्वारा हुई है। सन् 1878 से पहले प्रधानमंत्री पद का नाम भी किसी सरकारी प्रपत्र में नहीं आया था। 1937 के काउन मंत्री अधिनियम (The Minister of the Crown Act, 1937) में पहली बार कानूनी रूप में प्रधानमंत्री के पद को मान्यता प्रदान की। इसमें 'प्रधानमंत्री व सरकारी काम के प्रथम लाड' के पद का अस्तित्व स्वीकार किया गया और उनके अधिकारी के लिए 10 हजार पौण्ड वार्षिक वेतन निर्धारित किया गया। इस अधिनियम से प्रधानमंत्री की केवल सांविधानिक स्थिति को मान्यता मिली, उस वास्तविक शक्ति प्रदान नहीं की गयी। आज भी यही स्थिति बतमान है, अर्थात् प्रधानमंत्री पद के अधिकारों और उसकी शक्तियों का कोई कानूनी आधार नहीं है। प्रधानमंत्री को सभी अधिकार सांविधानिक अभिसमया से मिले हुए हैं और उही अभिसमया से वे बंधावित भी हैं।

उल्लेखनीय है कि 1937 के काउन मंत्री अधिनियम में 'विरोधी पक्ष के नेता' को भी मान्यता प्रदान की गयी और उनके लिए 2000 पौण्ड वार्षिक वेतन स्वीकार किया गया। अक्टूबर, 1964 के एक संशोधन के अनुपालन में अब प्रधानमंत्री का वेतन 14 हजार पौण्ड तथा विरोधी पक्ष के नेता का वेतन 4,500 पौण्ड वार्षिक है।

प्रधानमंत्री की नियुक्ति

(The Choice of the Prime Minister)

सांविधानिक प्रधानमंत्री की नियुक्ति राजा द्वारा होती है। लेकिन दलगत सरकार के विकास में यह परम्परा स्थापित कर दी है कि लाकसभा में बहुमत दल का नेता प्रधानमंत्री का तथा मिनिममलिटी का निर्माण करे। इस प्रकार प्रधानमंत्री के चुनाव में राजा की शक्ति नगण्य हो गई है। फिर भी कुछ परिस्थितियों में, जिन्हां राजा स्वनिर्णय (Discretion) के अनुसार काम कर सकता है। एसी दशाएँ मुख्यतः तीन हो सकती हैं—

1 जब लाकसभा में दो से अधिक दल हों और उनमें से किसी को भी आधी से अधिक मत अर्थात् स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो। इस स्थिति में राजा का बर्तव्य है कि वह ऐसे व्यक्ति को पद नार सम्भालने हेतु आमंत्रित कर जो लाकसभा का बहुमत अपनी सरकार के लिए प्राप्त करने में सफल हो।

2 जब बहुमत दल का नेता स्पष्ट न हो। यह स्थिति तब पैदा हो सकती

है जब एक प्रधानमन्त्री अचानक त्यागपत्र दे दे या मृत्यु को प्राप्त हो जाय और आंतरिक द्वन्द्व के कारण दल अपना नेता चुनने में असमर्थ हो।

3 जब मसद् में दलीय स्थिति अथवा देश की परिस्थितिवश एक मिश्रित मन्त्रिमण्डल का बनाया जाना आवश्यक हो, परन्तु प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध में विभिन्न दलों में मतभेद न हो। मेमरी ने लिखा है कि "जब 1931 में श्री मकडॉनल्ड ने पद त्याग किया तो उनसे तथा विरोधी दलीय नेताओं से राजा का व्यक्तिगत अनुरोध ही उनकी मिश्रित सरकार के प्रधान के रूप में प्रतिष्ठित कर सका।"

उल्लेखनीय है कि प्रधानमन्त्री पद के सम्बन्ध में अब यह समझ धारणा हो गई है कि प्रधानमन्त्री लोकसभा में ही चुना जाए, हालांकि प्रथागत नियम यही है कि प्रधानमन्त्री या तो बोर्ड पीयर (Peer) हा अथवा लोकसभा का सदस्य हो। वास्तव में 1902 के बाद से ही कोई प्रधानमन्त्री लाइ-सभा की सदस्यता में से नहीं चुना गया है। जनवरी, 1963 में जब लार्ड ह्यूम को प्रधानमन्त्री बनाया गया तो स्पष्ट कर दिया गया कि उन्हें अपनी उपाधिया का परित्याग कर देना होगा। लार्ड ह्यूम ने अपनी उपाधि त्यागने और लोकसभा के लिए उप चुनाव लड़ने के निश्चय की घोषणा की। चुनाव 7 नवम्बर को हुए जिनमें ह्यूम विजयी घोषित किया गया। प्रधानमन्त्री को लोकसभा का सदस्य ही हाना इसलिए आवश्यक माना जाता है कि वह तथा उनका मन्त्रिमण्डल केवल लोकसभा के प्रति ही उत्तरदायी होता है। दलीय संगठन की दृष्टि से भी यह आवश्यक है कि प्रधानमन्त्री लोकसभा में से ही चुना जाए।

प्रधानमन्त्री पद के लिए योग्यताएँ

यद्यपि नियमत प्रधानमन्त्री पद के लिए कोई निश्चित मायता नहीं है, फिर भी व्यवहारत उसने लिए कुछ योग्यताओं और व्यक्तिगत गुणों का होना आवश्यक है। प्रथम तो नाविधानिक प्रथाओं में ही यह आवश्यक बना दिया है कि प्रधानमन्त्री लोकसभा का सदस्य हो, लोकसभा के बहुमत दल का नेता हो अथवा लोकसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त करने में समर्थ हो। द्वितीय, उसे विभिन्न व्यक्तिगत गुणों का धनी होना चाहिए। लॉस्ली ने प्रधानमन्त्री के गुणों का विशद वर्णन इस प्रकार किया है—“विवेक की गल, मनुष्या पर शासन करने की शक्ति, विश्वसनीय व्यक्तिओं की पहचान, प्रभावशाली बक्तव्य देने की क्षमता, ऐसा शिक्षात्मक नियम ले सके कि वह दल तथा लोकमत से जागे तो अवश्य हो लेकिन इतना न हो कि उसका सुगमनापूर्वक पालन न हो सके, एक ऐसी मत्स्वामिता जो बाये तो बड़ाए पर साथ ही आकस्मिकता के प्रदर्शन में सजग हो, व्यक्तियों या पार्श्वों के बारे में तत्कालीन नियम के समय मर्यादित व्यग्रता—ये सब ऐसे गुण हैं जिनके बिना प्रधानमन्त्री का काम नहीं चल सकता।”

वस्तुतः ब्रिटिश प्रधानमन्त्री पद तक पहुँचने का माग बड़ा जटिल है। वाटर ने लिखा है कि—‘सर्वप्रथम लॉर्डमन्त्रियों में व्यक्ति को राजनीतिक नता के रूप में शक्ति प्राप्त करनी होती है। मन्त्रिमण्डल की सदस्यता और फिर सम्भवतः प्रधानमन्त्री पद की आकांक्षा साधारणतः व्यक्ति अनेक पदा पर प्रशिक्षण प्राप्त करने के उपरान्त ही प्राप्त कर सकता है।’

प्रधानमन्त्री के अधिकार और कर्तव्य

(Powers and Functions of the Prime Minister)

जैसा कि कहा जा चुका है प्रधानमन्त्री वास्तविक रूप में, यथानिव रूपा में नहीं, राज्य का प्रधान है। उसके समान विशाल सत्ता सत्कार में सम्भवन किसी वैधानिक प्रधान का प्राप्त नहीं है। जब तक उसके दल का मसद म बहुमत रहता है, वह अनेक ऐसे काम कर सकता है जो अमेरिका का राष्ट्रपति भी नहीं कर सकता। वह पहले से ही इस बात का उचन द सकता है कि उक्त सधि पर हस्ताक्षर हो जायेंगे या उसका अनुमोदन हो जायगा, या कोई विशेष विधान पारित हो जायगा, या किसी भी धन राशि के व्यय की मसद् द्वारा स्वीकृति मिल जायगी। प्रधानमन्त्री सम्पूर्ण शासन सून का केन्द्र है। उसकी व्यापक शक्ति और उसके अधिकारों व कर्तव्यों का विवेचन हम निम्नलिखित ढीप में कर सकते हैं—

प्रधानमन्त्री के मन्त्रिमण्डल

प्रधानमन्त्री ही मन्त्रिमण्डल के निर्माण, जीवन तथा मरण का केन्द्र स्वन है और उसका प्रभावशाली संचालन उसी पर निर्भर करता है।

मन्त्रिमण्डल का निर्माण—प्रधानमन्त्री पद की वागडोर सम्भालने के बाद उसका पहला कर्तव्य होता है—मन्त्रिमण्डल का निर्माण करना। इसके लिए वह सदस्यों की सूची तैयार करता है, जिस राजा विधिवत स्वीकार कर लेता है। राजा द्वारा मन्त्रियों की नियुक्ति करना केवल एक औपचारिकता मात्र है। कौन व्यक्ति मन्त्रिमण्डल में लिया जायगा, कौन मन्त्रिपद पर नियुक्त किया जायगा, इसका निर्णय प्रधानमन्त्री ही करता है? इस नियम में दलीय एकता एव सुदृढ़ता, राजा की इच्छा, सांविधानिक अभिप्रेत, राजनीतिक स्थिति आदि विचार तत्त्व समावाया होते हैं, परन्तु अन्तिम निर्णय करना प्रधानमन्त्री का अधिकार है। यदि वह किसी व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित करना चाहता है तो राजा राज नहीं सकता और यदि वह किसी व्यक्ति को सम्मिलित करना नष्ट चाहता है तो राजा उसे दिव्य नहीं कर सकता।

फिर भी मन्त्रियों के चयन में प्रधानमन्त्री मनमाना नहीं कर पाता। उसमें देशना पड़ता है कि उसके दल के प्रमुख सदस्य मन्त्रिमण्डल में जा जायें क्योकि ऐसा न होने पर दल के नीचे फूट पड़ सकती है और उसकी स्वयं की स्थिति कमजोर हो सकती है। कभी-कभी तो उसे ऐसे व्यक्तियों का भी मन्त्रिमण्डल भरना पड़ता है जिनसे वह नहीं चाहता, यद्यपि उन्हें नहीं रगने से गारंटी सन्त में पड़ सकता है।

कभी कभी उन लोगों की शर्तों पर भी धरना पड़ता है और उन्हें उनकी इच्छा का विभाग देना पड़ता है। मंत्रिमण्डल का निर्माण करते समय उसे इस बात का भी ध्यान रखना पड़ता है कि यथामन्भव वे ही लोग उनमें आयें जो परस्पर महयाग की भावना से काय कर सकते हों। प्रधानमंत्री को अपने सहयोगियों के चयन में विभिन्न वर्गों, विभिन्न धर्मों, विभिन्न भौगोलिक क्षेत्रों, नवयुवक राजनीतिज्ञों आदि के प्रतिनिधित्व को भी ध्यान में रखना पड़ता है। राजा की इच्छा पर भी, चाहे सीजन के कारण ही सही, प्रधानमंत्री को उचित ध्यान देना हाता है।

मंत्रिमण्डल का संचालन—प्रधानमंत्री न केवल मंत्रिमण्डल का निर्माण करता है बल्कि उसे जीवन और गति भी देना है। वही अपने मंत्रियों के बीच विभागों का वितरण करता है। फिर भी कुछ सदस्य इतने प्रभावशाली और सशक्त हो सकते हैं कि विभाग वितरण करते समय प्रधानमंत्री उनकी इच्छा का आदर करें। परन्तु साधारणतः विभागों के वितरण के सम्बन्ध में प्रधानमंत्री का निणय अन्तिम होता है।

प्रधानमंत्री को यह भी देखा पड़ता है कि मंत्रिमण्डल का काय सुचारु रूप से चलता रहे। समस्त प्रशासन का मुक्ति होने के लिये वह सभी विभागों का निरीक्षण करता है। कभी कभी मंत्रियों में परस्पर मतभेद उठ खड़े होते हैं, तब प्रधानमंत्री हस्तक्षेप करके औचित्य अनौचित्य के निणय द्वारा उनके मतभेदों को दूर करता है। इस प्रकार मंत्रिमण्डलीय जीवन को सहयाग एवं सोहादपूर्ण बनाये रखने का उत्तरदायित्व प्रधानमंत्री पर ही है। वही सबको एक सूत्र में पिरोये रखता है।

प्रधानमंत्री ही मंत्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व और उनकी समस्त कायवाहिया का संचालन करता है। मंत्रिमण्डल की कायविधि (Agenda) पर उनकी नियन्त्रण होता है। मंत्रिमण्डल के निर्णयों और नीति निर्धारण में प्रधानमंत्री का ही सर्वोपरि हाथ रहता है। मंत्रिमण्डल के सदस्य वाद विवाद के लिए जो भी विषय विचारार्थ प्रस्तुत करते हैं उन्हें मानने या न मानने की उसे स्वतन्त्रता होती है।

परन्तु यह स्मरणीय है कि प्रधानमंत्री अथवा मंत्रियों का अधिनायक नहीं है। अन्य मंत्रियों के साथ व्यवहार करते समय वह इन बातों का ध्यान रखता है कि वह उनके साथ अनुचित व्यवहार करेगा या उन पर अनुचित दबाव डालेगा तो उसकी अपनी दायित्व स्थिति बिगड़ सकती है। मंत्रिमण्डल के सदस्य प्रधानमंत्री के दास या अधान्म्य नहीं होते वरन् वे उसके सहयोगी होते हैं। उनका वह अपने विचारों को मानने के लिए फुमला सकता है किन्तु विवग नहीं कर सकता। इन रूप में उसकी स्थिति अमेरिकन राष्ट्रपति की स्थिति से पूर्ण रूप से भिन्न है। वह अपने सहयोगी मंत्रियों की राय की कभी भी पूर्ण अवहेलना नहीं कर सकता। हा, यह अवश्य है कि उसकी स्थिति अन्य मंत्रियों की तुलना में बहुत अधिक प्रभावशाली

होती है और वह मंत्रियों से अपने विचारों को मनवा ही लेता है। व्यवहार में पहल उसी की रहती है और मन्त्रीगण बहुधा उसका अनुसरण करते हैं।

मन्त्रीमण्डल का अन्त—प्रधानमन्त्री मन्त्रीमण्डल का निर्यात निर्माता एवं पालनकर्ता ही नहीं है, बल्कि महारकर्ता भी है। मंत्रियों के मन्त्रित्व की समाप्ति तथा मन्त्रीमण्डल के भंग करने के विषय में उसकी इच्छा का वस्तुतः पर्याप्त महत्त्व है। मन्त्री मंत्रियों का अधिपति उसी के साथ बचा हुआ है। प्रधानमन्त्री के साथ ही अन्य मन्त्री भी तरत या डूबते हैं। उसके त्यागपत्र के साथ पूरा मन्त्रीमण्डल भंग हो जाता है। इसके अतिरिक्त यदि प्रधानमन्त्री के साथ किसी मन्त्री के मध्य कोई मतभेद होता है तो ऐसी दशा में प्रधानमन्त्री उस असातुष्ट मन्त्री से त्यागपत्र की मांग कर सकता है, या स्वयं अपना त्यागपत्र देकर सम्पूर्ण मन्त्रीमण्डल का विघटित कर सकता है। किसी भी मन्त्री का प्रधानमन्त्री से मतभेद होने पर मन्त्रिपद से हट जाना आवश्यक है अथवा वह मन्त्रीमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व से उम्बकन नहीं हो सकता। प्रधानमन्त्री एक नहीं बल्कि अनेक मंत्रियों का एक साथ पद भूक्त होने के लिए वाध्य कर सकता है जैसा कि 1962 में प्रधानमन्त्री मैकमिलन ने किया था। वैधानिक रूप से मंत्रियों को पदच्युत का अधिकार राजा का विशेषाधिकार है, लेकिन व्यवहारतः यह परम्परा बन गई है कि इस अधिकार का प्रयोग वह प्रधानमन्त्री की मन्त्रणा पर ही करता है। इस प्रकार मन्त्रियों की पदच्युति का अधिकार प्रधानमन्त्री का ही अधिकार बन गया है।

स्मरणीय है कि प्रधानमन्त्री अपनी स्थिति का अनुचित प्रयोग प्रायः नहीं करता और अकारण ही किसी मन्त्री को पदत्याग के लिए वाध्य नहीं करता क्योंकि उसे अपनी दलील स्थिति को ध्यान में रखना पड़ता है। वह उसे किसी भी काय में बचने की वागिग करता है जिसमें स्थिति विगड़ने का जो देश हो।

इस प्रकार स्पष्ट है कि प्रधानमन्त्री मन्त्रीमण्डल के निर्माण, जीवन और मरण का केन्द्र बिन्दु है। वह मन्त्रीमण्डल रूपी मेहराब की आधारशिला है, परन्तु अमेरिका के राष्ट्रपति की तरह मन्त्रीमण्डल का मानिक नहीं है। मन्त्रीमण्डल के अन्य सदस्य उसके नीकर नहीं, बल्कि सहयोगी हैं।

शासन प्रमुख के रूप में प्रधानमन्त्री

सिद्धांततः देश का शासन प्रमुख राजा है, पर व्यवहारतः शासन प्रमुख के सभी अधिकारों का प्रयोग प्रधानमन्त्री और मन्त्रीमण्डल के द्वारा किया जाता है। प्रधानमन्त्री ही राजा के नाम पर देश का पूरा शासन यंत्र संचालित करता है। राज्य की सभी महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ या तो प्रधानमन्त्री द्वारा स्वयं की जाती हैं या राजा द्वारा उनके परामर्श से की जाती हैं। राजकीय सम्मानों के प्रदान कराने के अधिकार का प्रयोग भी राजा प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही करता है। प्रशासनिक विभागों का संचालन उसी की देखरेख में होता है। देश की परराष्ट्रीय नीति के

सम्बन्ध में समस्त महत्वपूर्ण घोषणायें उसी के द्वारा होती हैं, न कि विदेश मंत्री के द्वारा। परराष्ट्र मन्त्रालय चाहे प्रधानमन्त्री के पास हो या न हो, परराष्ट्र सम्बन्धों का सुचारु संचालन उसका दायित्व समझा जाता है। अन्य प्रशासकीय विभागों पर भी प्रधानमन्त्री देखरेख करता है और मन्त्रिण उसका परामर्श लेकर ही कोई महत्वपूर्ण निणय करते हैं। देश की शासन सम्बन्धी नीति का निर्धारण मन्त्रिमण्डल के परामर्श से प्रधानमन्त्री ही करता है। वही विविध मन्त्रालयों के काय में सामंजस्य बनाये रखता है। प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के परामर्श से ही अपने निर्णय करने को बाध्य नहीं है। वह बिना मन्त्रिमण्डल के विचाराधीन रखे किसी भी नवीन नीति अथवा योजना को सावजनिक रूप से घोषित कर सकता है तथापि शासन के संचालन में प्रधानमन्त्री अपने सहयोगियों की परवाह न करके मनमाना व्यवहार नहीं कर सकता। उसे अपने सहयोगियों का विश्वास प्राप्त करना पड़ता है क्योंकि उसकी सफलता बहुत कुछ उनके सहयोग पर निर्भर है। सहयोगियों के विश्वास को ठुकराकर बेव्याचारी आचरण करने वाला प्रधानमन्त्री अपने दल, समूह और राष्ट्र का श्रेष्ठान खो बैठता है। सभी की दृष्टि सदैव प्रधानमन्त्री के कार्यों पर लगी रहती है। वह और सरलतापूर्वक अपने अधिकारों का दुरुपयोग नहीं कर सकता।

अंतिम रूप से प्रधानमन्त्री वज्र के लिए उत्तरदायी होता है, इसलिए राजकीय वज्र को प्रधानमन्त्री और वित्तमन्त्री ही अंतिम रूप देते हैं। लोकसभा में प्रेषित करने से पूर्व मन्त्रिमण्डल की स्वीकृति इस वज्र के लिये नहीं ली जाती, यद्यपि मन्त्रिमण्डल को वज्र का एक मौलिक विवरण दे दिया जाता है।

राजा के परामर्शदाता के रूप में प्रधानमन्त्री

केवल प्रधानमन्त्री ही राजा के परामर्शदाता का काय करता है। सिद्धांततः प्रधानमन्त्री का काय राजा को शासन सम्बन्धी परामर्श देना है और राजा इस बात के लिए स्वतंत्र है कि वह प्रधानमन्त्री के परामर्श को माने या न माने। किन्तु व्यवहारतः राजा प्रधानमन्त्री के परामर्श को सदैव मानता है।

प्रधानमन्त्री, राजा और मन्त्रिमण्डल को एक दूसरे से सम्बद्ध रखने वाली कड़ी का काम करता है। वह मन्त्रिमण्डल के निणयों और चर्चाओं की सूचना राजा को देता है। आपातकाल में राजा सगर्भयम प्रधानमन्त्री से ही सलाह लेता है। प्रधानमन्त्री राजा के व्यक्तिगत जीवन के मामलों को भी नियंत्रित करता है। राजा कितन-कितन भ्रष्टकारी कार्यों में भाग लेगा, साम्राज्य या राष्ट्रमण्डल के किस भाग की यात्रा करेगा आदि बातों का निणय प्रधानमन्त्री ही करता है।

सरक्षण और उपाधियों सम्बन्धी शक्ति

प्रधानमन्त्री के पास सरक्षण और कृपा के अपार स्रोत हैं। उपाधियाँ प्रदान कराना राजा का विशेषाधिकार है, किन्तु उनका वितरण प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही किया जाता है। विशेष रूप से लाईसन्स की मददस्यना का भंडार ऐसा है

जिसका प्रधानमंत्री राजनीतिक प्रयोग कर सकता है। दल के अमंजुप्त नेताओं को सन्तुष्ट करन, दल के समर्थकों और सेवकों को पुरस्कृत करने, दल के व्योवृद्ध एवं प्रतिष्ठित नेताओं को ससद में स्थान देने तथा दल के लिए धन एकत्रित करने आदि के लिए ब्रिटिश प्रधानमंत्री के संरक्षण अधिकार (Patronage) का यही मुख्य स्रोत है। यह उल्लेखनीय है कि राष्ट्रीय महोत्सव के अवसरों पर प्रधानमंत्री उपाधियाँ व सम्मान वितरित करते समय विरोधी दल के सुझाव भी आमंत्रित करता है।

आपातकालीन अधिकार

युद्ध, अथवा संकट या अन्य इसी प्रकार के संकटों के समय ब्रिटिश प्रधानमंत्री की शक्ति बहुत दृढ़ जाती है। यद्यपि ब्रिटिश संविधान के अंतर्गत भारतीय संविधान की भाँति कोई आपातकालीन प्रावधान नहीं दिये गये हैं, किंतु फिर भी सुरक्षित बंदम उठाने के लिये अथवा विपत्ति के समय सम्पूर्ण राष्ट्र की शक्ति प्रयुक्त करने के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वायपालिका विशेष रूप से शक्तिशाली बन जाये। यह एक तथ्य है कि द्वितीय महायुद्ध के दौरान ब्रिटेन जैसे प्रजातांत्रिक राज्य में कांग्रेस ने हिटलर और मुसोलिनी व समान अधिनायकीय शक्तियों का प्रयोग किया किंतु यह प्रयोग सांविधानिक ढंग से हुआ। वास्तव में आपातकाल के समय ब्रिटेन में सांविधानिक अधिनायकत्व की स्थापना हो जाती है, जिसका तानाशाह प्रधानमंत्री होता है। कभी कभी तो शीघ्र कार्य करने की दृष्टि से प्रधानमंत्री स्वयं नियम कर देता है और तब कार्य पूरा करने के बाद उसे मंत्रिमण्डल के समक्ष विचार विमर्श के लिये प्रस्तुत किया जाता है।

दल का नेता

शासन का प्रधान होने के अतिरिक्त प्रधानमंत्री वह दल का नेता होता है और उसकी सर्वोच्च शक्ति का राज उसकी यह दलीय स्थिति ही है। विजित दल का नेता होने के नाते ही वह प्रधानमंत्री बन पाता है। इन स्थितियों में उनका व्यक्तित्व सार्वजनिक रूप से लेना है। रडियो, वाद्यों, प्रेस आदि द्वारा उसका व्यक्तित्व जनता के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। वह दलीय एकता का प्रमुख स्तम्भ और प्रतीक होता है, जिसके विरुद्ध अकारण ही अगुली उठाना दल के साथ विश्वासघात माना जाता है। प्रधानमंत्री के व्यक्तित्व का ही केन्द्र बनाकर सामान्य निर्वाचन (General Election) लड़ा जाता है। अनिश्चित मतदाता का वास्तव में चुनावों का नियम करते हैं किसी दल विशेष अथवा नीति का समर्थन नहीं करके केवल एक नेता का समर्थन करते हैं। इसलिए प्रधानमंत्री को प्रभावशाली मतदाता बनना पड़ता है।

वस्तुतः निर्वाचन के द्वारा प्रधानमंत्री सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधि बन जाता है, उसका व्यक्तित्व में दल की प्रतिष्ठा और शक्ति समाहित हो जाती है और तब

उसे नेता पद से निकाल फेंकना एक अत्यधिक दुष्कर काम हो जाता है। यह कह देना कोई अतिशयोक्ति न होगी कि प्रधानमंत्री के व्यक्तित्व पर ही दल बहुत कुछ टिका रहता है।

लोकसभा के नेता के रूप में प्रधानमंत्री

प्रधानमंत्री लोकसभा (House of Commons) का नेता होता है। यद्यपि आजकल ऐसा चलन है कि वह अपने किसी साथी को लोकसभा का नेता मनोनीत कर देता है, ताकि इस उत्तरदायित्व से उसे छुटकारा मिल जाय, किंतु तब भी लोकसभा के नेता के रूप में अंतिम उत्तरदायित्व प्रधानमंत्री का ही है। लोकसभा का नेता होना व अपने दल के बहुमत के कारण प्रधानमंत्री लोकसभा को अपने नियंत्रण में बनाये रखता है। इस सम्बन्ध में उसकी स्थिति अमेरिकन राष्ट्रपति से बहुत भिन्न है जिसका वहाँ की प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) से कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं होता। लोकसभा का नेता होने के नाते मुख्य नीति सम्बन्धी घोषणाएँ प्रधानमंत्री को ही करनी पड़ती हैं। उनसे ही विभाग विज्ञापन या प्रशासन की आम आलोचना से सम्बन्धित प्रश्न किये जाते हैं। वही इन प्रश्नों का उत्तर देते हुए मसद् का सीधा सामना करता है। प्रधानमंत्री ही महत्वपूर्ण वाद विवादों को आरम्भ करता है और वही रक्षा विभाग विदेश विभाग या गृह विभाग से सम्बन्धित वाद विवाद में हस्तक्षेप करता है। यदि मंत्रियों से कोई भूल हो जाय तो प्रधानमंत्री उस भूल को सुधार सकता है। अपने मंत्रियों के साथ उसे ही मसद् में सम्पूर्ण व्यवस्थापन काय का संचालन करना पड़ता है। मसद् के दलीय सचेतक प्रधानमंत्री के नियंत्रण में रहते हैं। उन्हीं के द्वारा वह लोकसभा के अपने दल के सदस्यों का आवश्यक आदेश देता रहता है। मुख्य सचेतक की सहायता से वह सदन को समय सूचक कायवाहिया निर्दिष्ट करता है, काय व्यवहार बतलाता है और विरोधी दल की राय जान कर प्रत्येक कायवाही के लिए समय निर्दिष्ट करता है। प्रधानमंत्री राजा से कहकर लोकसभा को विघटित कराने का महत्वपूर्ण अधिकार रखता है और राजा साधारणतया उसके इस परामश को अस्वीकार नहीं कर सकता।

परन्तु अपनी इस महत्वपूर्ण स्थिति के कारण प्रधानमंत्री मनमानी नहीं कर सकता। उसे मसद् मसद् की नाडी पर हाथ रखे हुए यह ध्यान रखना पड़ता है कि उसके क्रिया कलापों के प्रति उनकी प्रतिक्रिया क्या है? अपने दलीय सदस्यों और जनमत की वह उपेक्षा नहीं कर सकता। लोकमत की अवहेलना से वह बचता है क्योंकि उसका और उसके दल का भावी निर्वाचन अनुकूल लोकमत पर ही निर्भर करता है।

प्रधानमंत्री की स्थिति की वास्तविकता

ब्रिटिश शासन व्यवस्था में प्रधानमंत्री की स्थिति एक अधिनायक के समान है, केवल अंतर यही है कि एक अधिनायक अथवा तानाशाह मनमाने तरीके से अपनी

प्राकृतिको का प्रयोग करता है जबकि प्रधानमंत्री स्थापित नियमों, परम्पराओं और अभिसमयों के अनुसार कतिपय प्रतिबंधों के मातहत हाकर देना या ग्रासन करता है और इन प्रतिबंधों की अवहेलना करने पर उसका अस्तित्व खतरे में पड़ जाता है। प्रधानमंत्री एक सांविधानिक तानाशाह है जो अपने मंत्रियों को उचित सम्मान देता है और उनके मत का उचित आदर करता है। यद्यपि संचालनी का अक्सर उपस्थित होने पर वह अपनी ही चलाता है और जान के ज्यादा बढ़ने पर उसे नहीं बल्कि मंत्री की परत्याग करता होता है। इसमें कोई संदेह नहीं कि मंत्रिमण्डल के अन्य मंत्रियों की तुलना में उसकी स्थिति अधिक महत्त्व की है और वहीं मंत्रिमण्डल के निर्माण, संचालन व पतन के लिए उत्तरदायी होता है, परन्तु फिर भी विविध मंत्रियों के सम्बन्ध में उसकी स्थिति इतनी शक्तिशाली नहीं है जितनी संयुक्त राज्य, अमेरिका के राष्ट्रपति की है। लास्की के शब्दों में "अमेरिका में मंत्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के 'दास' हैं जबकि ब्रिटेन में वे प्रधानमंत्री के सहयोगी हैं।" प्रधानमंत्री को समस्त मंत्रिमण्डल के विचारानुसार चलना पड़ता है। मंत्रियों के अपन कुछ उत्तरदायित्व होते हैं जिन्हें वे प्रधानमंत्री व मंत्रिमण्डल के अन्य सदस्यों के साथ संयुक्त रूप से निभाते हैं।

प्रधानमंत्री और उसके सहायियों में क्या सम्बन्ध है, इसे विद्वानों ने विभिन्न रूपों में व्यक्त किया है। लॉर्ड मॉर्ली (Morley) ने प्रधानमंत्री को "समकक्षों में प्रथम" बतलाते हुए कहा है कि— "मंत्रिमण्डल में यद्यपि सभी मंत्रियों का स्थान एक सा है, उनकी आज्ञा एक-सी है और सभी-सभी जब मतभेद के समय मत लिए जाते हैं तो उनके मत भी समानता पर आधारित 'एक व्यक्ति एक मत' के सिद्धांत के अनुसार गिने जाते हैं, फिर भी मंत्रिमण्डल का अव्यक्त समान पदवालो में प्रथम है और जब तक वह पद पर रहता है उसकी स्थिति असाधारण व अद्वितीय अधिकार की रहती है।" लॉर्ड मॉर्ली उदाहरणों के लिए रॉसे म्योर (Ramsay Muir) ने इस विचार को निरस्त करने के लिए कहा है कि "प्रधानमंत्री को समकक्षों में प्रथम कहना मगया समूल्य है क्योंकि वह अपने सहयोगियों को नियुक्त तथा पदच्युत कर सकता है। विधि में नहीं, लेकिन व्यवहार में वह राज्य का वास्तविकी प्रधान है, जिसे गणितवा इतनी व्यापक है जितनी कि विश्व के किसी भी सांविधानिक तानाशाह का तब की अमेरिकन राष्ट्रपति, को भी प्राप्त नहीं है।" हेरबर्ट मॉरीसन (Herbert Morrison) के मतानुसार भी प्रधानमंत्री का "समकक्षों में प्रथम" कहा जाना उसकी स्थिति को कम आता है। जेम्स के अनुसार "प्रधानमंत्री केवल समकक्षों में प्रथम ही नहीं है और न केवल मितारा के बीच चलाता ही बल्कि वह तो मूल के तानाशाह है जिसका चाहे जितना अर्थ नगण समझे रहा है। दरअसल मंत्रिमण्डल में प्रधानमंत्री की गणित अनुमानित के सापेक्षता में ही है।

प्रधानमंत्री की स्थिति का महत्व केवल धर्म मंत्रियों के सम्बन्ध में ही नहीं

है, अपितु उसकी स्थिति शासन सूत्र के सभी पहलुओं की दृष्टि से महत्वपूर्ण है। मंत्रिमण्डल के अध्यक्ष के रूप में, शासन-प्रमुख के रूप में, राजा के परामशदाता के रूप में, दल के नेता और लोकसभा के नेता के रूप में प्रधानमंत्री विशाल शक्तियों का स्वामी है। इसलिए जेनिंग्स (Jennings) ने कहा है कि “प्रधानमंत्री को सम्पूर्ण सविधान की आधार-शिला कहना ही उपयुक्त है। फाइनर (Finer) ने लिखा है कि “प्रधानमंत्री की श्रेष्ठता इस बात से प्रकट होती है कि वह मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष, मसद का नेता, सामान्य नीति से सम्बन्धित विषयों पर सम्राट से विचार-विमर्श की प्रमुख कड़ी, देश में दल का सर्वांगीण नेता तथा सर्वोच्च राजनीतिक शक्ति का मूर्तिमान रूप है।” किन्तु फिर भी प्रधानमंत्री की स्थिति बहुत कुछ उसके व्यक्तित्व पर निर्भर है। इसको फाइनर ने इन शब्दों में स्पष्ट किया है— “वह जीन पर दृढ़ता से अवस्थित है, लेकिन वह मजा हुआ सवार है या लुडकने वाला, भाड़े के टट्टू के लायक है या फौजों और घुड़दौड़ के घोड़े के लायक, यह उस पर निर्भर करता है। पुनश्च, लास्की के इन विचार में पर्याप्त बल है कि “प्रधानमंत्री की स्थिति दलीय प्रणाली से बंधी हुई है।” राजनीतिक दल का नेता बने रहने और लोकसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त किए रहने तक ही वह राष्ट्रीय महत्व का व्यक्ति समझा जाता है किन्तु ज्योंही वह दलीय समर्थन से वंचित हो जाता है और लोकसभा के बहुमत का विश्वास खो बैठता है, उसका सम्पूर्ण महत्व लुप्तप्राय हो जाता है। वस्तुतः अपना महत्व बनाये रखने के लिए प्रधानमंत्री को व्यक्तित्ववान होना पड़ता है। अपने व्यक्तित्व द्वारा अर्जित किए गए महत्व के अनुरूप ही वह अपने पद का महत्व दे पाता है।

6

लोकसेवा

(THE CIVIL SERVICE)

“यू ट-ब्रिटेन में शासन मंत्रिमण्डल द्वारा नहीं और न ही व्यक्तिगत
मनियों द्वारा बल्कि लोकसेवकों द्वारा किया जाता है।”

—वेब

किसी भी देश की शासन व्यवस्था की सफलता अथवा विफलता उसके लोकसेवकों के ऊपर निर्भर करती है। देश का वास्तविक प्रशासन इन लोकसेवकों के हाथ में होता है। मन्त्रीगण तो केवल नीति निर्धारण मात्र ही करते हैं। उस नीति का प्रिया ब्यय इन लोकसेवकों द्वारा ही किया जाता है। यदि ये कर्मचारी योग्य तथा कुशल होते हैं तो प्रशासन अच्छा होता है अन्यथा नहीं।

ब्रिटिश लोकसेवा का सामान्य परिचय

लोकसेवा का सदस्य अथवा लोकसेवक (Civil Servant) इंग्लैंड में राजमुकुट (Crown) का कर्मचारी होता है जिसका पद न तो याविक ही होता है और न राजनीतिक ही। उमाहो राजकाय से वेतन प्राप्त होता है। राज्य के प्रशासनिक विभागों के सभी स्टाई कर्मचारी लोकसेवा (Civil Service) के सदस्य होते हैं। लोकसेवा के सदस्यों को समद का सदस्य होना आवश्यक नहीं है। सन 1937 में यह बान भी निश्चित हो गई है कि उनका राजनीतिक विचार उनके व्यक्तिगत मामले हैं उनको कि उनके विचार उनके कार्यों पर विपरीत प्रभाव डालने वाले अथवा राज्य के लिए गलत पैदा करन वाले न ह। लोकसेवा के सदस्य अपनी स्वार्थ सिद्धि के लिए किसी भी सरकारी रहस्य अथवा सूचना का दुष्प्रयोग नहीं कर सकते। यद्यपि लोकसेवा वैधानिक रूप से राजमुकुट के सेवक होते हैं, परन्तु व्यावहारिक दृष्टि से उन्हें अपने विभागीय मंत्रियों के अधीन रहना

पडता है। वे मंत्रियों को नीति निर्माण में परामश देते हैं और उनके निणयों को कार्यायित करने में सहायक होते हैं।

समय-समय पर मन्त्रीगण बदल जाते हैं, पर लोक सेवक स्थाई रूप से बने रहते हैं। ब्रिटेन में सरकार के परिवर्तन के कारण लोक-सेवा के लीगो में परिवर्तन नहीं होता। वे स्थाई रूप से सभी मरकारों के अधीन कार्य करते रहते हैं।

ब्रिटेन में लोक सेवा का विहास

लोक सेवा अपने आधुनिक रूप में लगभग 100 वर्ष पुरानी है। ग्राहम वालास (Graham Wallas) ने इसे "इंग्लैंड की 19वीं शताब्दी की महान् राजनीतिक खोज" कहा है। प्रारम्भ में शासन का कार्य राजघराने के लोग चलाते थे, किन्तु मंत्रिमण्डलात्मक शासन के विकास के साथ साथ प्रशासन मंचालन के लिए मंत्रियों द्वारा अधिकारियाँ की नियुक्ति होने लगी, जो प्रायः जब तक स्वास्थ्य उत्तम रहता था, पदासीन रहते थे। किन्तु 18वीं शताब्दी के अन्त में और 19वीं शताब्दी के प्रारम्भ में बक, बेंथम, कार्लाइल आदि ने इस प्रकार की नियुक्ति प्रथा पर आशेष किये। आलोचनाओं के फलस्वरूप लोक सेवकों की नियुक्ति-प्रथा में नये नये सुधार होने लगे। 1870 ई० में लोक सेवा में प्रवेश पाने के लिए आवश्यक प्रतिभागिता परीक्षणों का श्रोगणेश हो गया। बाद में ग्लैंडस्टन के अयुरोघ पर, लोक-सेवा आयोग (Civil Service Commission) की स्थापना की गई। अथ परीक्षाओं के संचालन और लोक सेवा के सदस्यों की भर्तियों की व्यवस्था यही आयोग करने लगा। इसके बाद और भी विभिन्न सुधार लाये गये। सेवाओं को विभिन्न श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया, स्त्रियों भी प्रवेश पाने लगी तथा पेनन, तरतरी आदि सब कुछ निश्चित हो गया। पिछले 50 वर्षों में लोक-सेवा की भर्तियों की प्रतिभागिता का संक्षेपिक स्तर भी काफी उन्नत बना दिया गया है। अनेक आयोगों और जांच समितियों की नियुक्ति की गई है तथा उनके प्रतिवेदनों के आधार पर लोक सेवा की कुशलता बढाने का प्रयत्न किया गया है। आंग्ल लोक-सेवक किसी विभाग विभाष का कमकारी नडा होता, बल्कि वह अब सम्पूर्ण लोक सेवा का एक सदस्य होता है और उसे योग्यतायुक्त अपने परव भेनन नादि की सुरक्षा प्राप्ता हाती है। आज सम्पूर्ण ब्रिटिश लोक सेवा में एकरूपता आ गई है। ब्रिटिश लोक-सेवकों की संख्या 10 लाख से भी अधिक है।

लोक सेवा का नियंत्रण, संगठन और उससे धय

ब्रिटिश लोक-सेवा पर वित्त मन्त्रालय का माध्यात्मक नियंत्रण रहता है। वित्त मन्त्रालय ही लोक सेवा की भर्तियों के निर्धारण, तरतरीयों के वेतन आदि के लिए उत्तरदायी होता है। जनकारियों की संख्या निर्धारित करना, उच्च पदा के स्पाओं का बढान लान संयका की प्रतिगठित करना आदि की व्यवस्था करना भी इस मन्त्रालय का ही कार्य है। लोक सेवा के संगठन में प्रगततिक का, कायका

वर्ग, विशिष्ट वर्ग, लिपिक वर्ग सहायक लिपिक वर्ग, सदेश वाहक एवं निम्न वर्ग सम्मिलित है। प्रशासनिक वर्ग लोक-सेवा का आधार है, जिसमें स्थायी सचिव से लेकर सहायक प्रधान तक के अधिकारी आते हैं। यह वर्ग नीति-निर्माण के कार्यों में मंत्रियों को परामर्श देता है। कायपालक वर्ग का दायित्व निर्धारित नीति के अनुसार दैनिक शासन-कार्य का संचालन करना होता है। विशिष्ट वर्ग में अकाउंटेंट, वकील, सर्वेयर, वैज्ञानिक आदि हाते हैं जो विशिष्ट सेवाएँ निभाते हैं। लिपिक और सहायक लिपिक वर्ग शासन संचालन में लिखने पढ़ने, टाइप करने आदि के कामों में प्रयुक्त होता है। सदेश वाहक और निम्न वर्ग में चपरासी, सफाई करने वाले कर्मचारी आदि सम्मिलित हैं। इनके अलावा विभागीय वर्ग (Departmental Classes) भी होते हैं जिनके लिए भरती पथक पृथक विभागों की आवश्यकताओं के अनुसार की जाती है।

ब्रिटेन में सितम्बर 1966 तक लोक-सेवा वर्ग के कर्मचारियों की संख्या कुल मिलाकर लगभग 8 लाख 22 हजार थी।

उत्तरीय आयरलैंड की लोक सेवा

उत्तरी आयरलैंड की सरकार लोक-सेवा का एक पथक संगठन रखे हुए है। इसके द्वारा उन कार्यों का सम्पादन किया जाता है जिन्हें सन् 1920 के आयरलैंड के सरकारी अधिनियम (Govt of Ireland Act, 1920) के अंतर्गत उत्तरी आयरलैंड की सरकार के सुपुर्दे कर दिया गया है। उत्तरी आयरलैंड की लोक-सेवा का संगठन प्रायः ग्रेट-ब्रिटेन के समान ही है तथापि उसके लिए भर्तियों आदि के लिए एक पृथक लोक सेवा आयोग स्थापित है।

लोक सेवा कर्मचारियों की भर्तियों, पदोन्नति, प्रशिक्षण, कायकाल आदि

आरम्भ में ब्रिटिश लोक-कर्मचारियों की नियुक्ति शासक वर्ग द्वारा मनमाने रूप में होती थी, किन्तु धीरे-धीरे प्रतियोगिता की प्रथा चल पड़ी। इसका शीर्षक तो 1870 में ही रखा गया था, किन्तु प्रतियोगिता परीक्षाओं की शुरुआत 1910 में एक सपरिषद् आदेश (Order in Council) द्वारा हुई। आज भी लोक-कर्मचारियों की भर्तियों का आधार यही है। भर्तियों का कार्य एक लोक सेवा आयोग द्वारा होता है जो प्रतियोगिता परीक्षाओं का आयोजन करता है। इस आयोग का स्थापन सन् 1885 में हुआ था।

लोक-सेवा कर्मचारियों के प्रशिक्षण की समुचित व्यवस्था है। प्रशिक्षण का कार्य मुख्यतः विभागों द्वारा संचालित होता है। कर्मचारियों को साधारण और तकनीकी दोनों प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाता है। भर्तियों होने वाले कर्मचारियों को तो विधिवत् प्रशिक्षण दिया जाता है, नौकरों करते हुए कर्मचारियों को भी माध्यमिक शिक्षण (Refresher Courses) दिए जाते हैं। प्रशिक्षण काय बहुत ही

५५ तरीकों से सम्पन्न कराया जाता है।

पदाधिकारियों का नौकरी के आरम्भ में एक विभाग से दूसरे विभाग में और एक शाखा से दूसरी शाखा में स्थानान्तरण होता रहता है ताकि वे अधिकाधिक स्थानों व प्रशासन का अनुभव प्राप्त कर सकें। वैसे भी पदाधिकारियों का प्रायः नियमित रूप से स्थानान्तरण होता रहता है। अधिकारियों का देश-विदेश की यात्रा करने के अवसर भी दिए जाते हैं। इससे उनके प्रशासनिक ज्ञान में वृद्धि होती है।

लोक सेवा कर्मचारियों की पदोन्नति की समुचित व्यवस्था है। पदोन्नति कार्य की वार्षिक रिपोर्ट के आधार पर भी की जाती है और खुली प्रतियोगितात्मक परीक्षाओं द्वारा भी। बिना परीक्षा लिए पदोन्नति देते समय कर्मचारी का वरीयता योग्यता आदि का ध्यान रखा जाता है। प्रायः प्रत्येक विभाग में पद-वृद्धि आयोग पाए जाते हैं। यदि कोई व्यक्ति आयोग की सिफारिश से असंतुष्ट हो तो उसे अपील करने का अधिकार होता है।

लोक सेवा कर्मचारियों का कायकाल मरनाट की इच्छा-पयत होता है। इसका व्यावहारिक अर्थ है कि वे पद-निवृत्ति की आयु तक बने रहते हैं। यह आयु साठ वर्ष है, कारण विशेष पर पहले भी पदनिवृत्त हो सकते हैं। सरकार के परिवर्तन का कायकाल पर कोई असर नहीं पड़ता। उनसे यही आशा की जाती है कि वे प्रत्येक दल के मंत्रियों की निष्पक्षतापूर्वक सेवा करेंगे। पहले जनवरी, 1936 तक विवाहित महिला कर्मचारियों के पद की सुरक्षा नहीं थी, किन्तु वर्ष (1946 में ही) विवाह के प्रतिबंध का हटा लिया गया है।

लोक कर्मचारियों की नौकरी की शर्तों का नियम राष्ट्रीय व्हित्ले कौंसिल (National Whitley Council) द्वारा किया जाता है जिसमें सरकार और कर्मचारी दोनों के ही प्रतिनिधि होते हैं। सभी कर्मचारियों का सामान्यतः इतना वेतन मिल जाता है, जितना वस ही काम के लिए उन्हें अर्थ भी मिल सकता हो। कर्मचारियों के वेतन के घण्टे भी निश्चित हैं। पद निवृत्त होने के बाद पेंशन दिए जाने की व्यवस्था भी है।

मंत्रिगण और लोक-सेवक

(Ministers and the Civil Servants)

ब्रिटिश शासन-व्यवस्था अविशेषज्ञ (Amateurs) और विशेषज्ञ (Experts) के समन्वय पर आधारित है, अर्थात् ब्रिटिश शासन-सूत्र का संचालन करने वाले लोग दो प्रकार के हैं—मंत्रिगण और लोक सेवक। मंत्रियों में प्रशासनिक अनभिज्ञता होती है, जबकि लोक सेवकों में प्रशासनिक ज्ञान की विशिष्टता होती है। मंत्रिगण प्रशासनिक दृष्टि से अनभिज्ञ अथवा अविशेषज्ञ किस प्रकार हैं और लोक-सेवक विशेषज्ञ किस हैं? यह निम्नलिखित विचरण से समझ में आ सकेगा।

मंत्रियों की प्रशासनिक अनभिज्ञता

मंत्री अपने अपने विभाग के अध्यक्ष होते हैं, किन्तु विभाग के वास्तविक

अनुभवों और प्रशासनिक कारीगरियों का उन्हें प्रायः पान नहीं होता। उनका प्रशासनिक शास्त्र स्पष्ट होता है न कि बिगिष्ट। ऐसा होना स्वाभाविक भी है। प्रथम तो मन्त्रीपद पर उनकी नियुक्ति राजनीति के आधार पर होती है, किसी बिगिष्ट प्रतिभागिता परीक्षा के आधार पर नहीं। दूसरे, उनका कार्यकाल अनिश्चित होता है, वे किसी विभाग के स्थायी अध्येता नहीं होते। तीसरे, राजनीतिक प्रश्नों और गतिविधियों में वे इतने फसे रहते हैं कि प्रशासन के वास्तविक कार्य का मंचालित करने का प्रायः उन्हें बहुत कम अनुभव हो पाता है। इसी मंच कारणों से मन्त्रियों को नीतिनिष्ठ या अविशेषज्ञ (Amateurs) कहा जाता है, अर्थात् वे ऐसे व्यक्ति होते हैं जो पेशेवर प्रशासक नहीं होते, जिन्हें प्रशासन सम्बन्धी कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया होता और जिन्हें प्रायः प्रशासन का पर्याप्त अनुभव नहीं होता। वे केवल राजनीतिक प्रशासक मात्र हैं।

इस बात का अब एक लोकाचारिक सिद्धांत माना जाने लगा है कि मन्त्रिगण प्रशासन के बिगिष्ट नहीं होते।

लोक सेवकों की प्रशासनिक बिगिष्टता

शासन-सूत्र चलाने वाला दूसरा बड़ा लोक सेवकों (Civil Servants) का है जो प्रशासनिक मामलों के विशेषज्ञ (Experts) होते हैं। शासन का वास्तविक संचालन ये लोक सेवक ही करते हैं। ये प्रशासन के मामलों में दक्ष होते हैं, मन्त्रियों को नीति-निर्धारण में सहायता देते हैं और विधियों को प्रियकर करते हैं, परन्तु ये विशेषज्ञ-कर्मचारी अविशेषज्ञ या नीतिविद्यों (Amateurs) के अधीन रहते हैं, जो शासन के विभागों के अध्यक्ष होते हैं।

लोक-सेवकों को उनका प्रशासन सम्बन्धी प्रशिक्षण और अनुभव शासन कार्य का विशेषण बना देता है। उनकी नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाती है, न कि राजनीतिक आधार पर। एक बार योग्यता सम्बन्धी परीक्षा में उत्तीर्ण हो जाने के बाद उन्हें निश्चय हो जाता है कि उन्हें स्थायी रूप से प्रशासन के ही किसी पद पर कार्य करना है। इन प्रशासनिक कार्य में उनकी अधिकाधिक रक्ति होनी जाती है। वे समझते हैं कि जितना अधिक वे प्रशासनिक कार्यों में नियुक्त होंगे उतने ही अधिक अवसर उन्हें पदावधि के प्राप्ति होंगे। एक ही पदार का काम अधिक दिनों तक करते रहने के कारण और अधिकाधिक प्रशासनिक अनुभव प्राप्त करने के, उपयुक्त अवसरों के मिलते रहने के कारण लोक-सेवक विभागीय दावपेचा को भली भाँति समझते हैं। राजनीतिक प्रश्नों से दूर रहते हुए अपने पद के स्वाधिक्य के कारण उन्हें अपने विभाग की भीतरी बातों और उनके परिणामों का सूत्र पान होता है। वे मन्त्रियों को उचित परामर्श देते हैं और उनके द्वारा निर्धारित नीति को कार्यरूप में परिष्कृत करते हैं। मन्त्रियों को प्रशासन चलाने के लिए और प्रशासन की कारीगरियों के लिए लोक सेवकों पर, जो प्रशासनिक विशेषज्ञ होते हैं, प्रायः पूर्णतः निर्भर रहना पड़ता है।

अविशेषज्ञ और विशेषज्ञ के समन्वय से लाभ

अविशेषज्ञों और विशेषज्ञों—इन दो तत्वों के त्रिटिस प्रशासन में योगदान तथा समन्वय के विषय में मुनरो (Munro) ने लिखा है कि “प्रथम तत्व द्वारा प्रशासन में जनतन्त्र की और द्वितीय तत्व द्वारा भव्यतन्त्र की स्थापना होनी है। दोनों ही अत्यन्त आवश्यक हैं। प्रथम तत्व से शासन जनप्रिय और द्वितीय से कुशल बनता है। सुशासन की सबसे बड़ी कसौटी यह है कि जनतन्त्र और कार्य-कुशलता में सफल संयोग हो।” मन्निगण राजनीतिक नेता हाते हैं जिनका कार्य है—राष्ट्र की नाडी की गति पहचानना। जनता की इच्छा के अनुसार वे नीति-निर्धारित करते हैं और उसे विधि का रूप देते हैं, परन्तु विधियों (Laws) को कार्यरूप देने के लिए विशेषज्ञों की आवश्यकता होती है, और प्रशासकवर्ग इसी कमी को पूरा करता है। पुनश्च, लोक सेवक ही मन्त्रियों को उचित मार्ग दिखाते हैं। विधान में उनके लिए नीति निर्माण में कोई स्थान नहीं, पर उन्हीं के परामर्श पर प्रायः शासन का कार्य होता है।

क्या मन्त्रियों का प्रशासनिक विशेषज्ञ न होना उपयोगी है ?

प्रश्न उठता है कि क्या मन्त्रियों को विशेषज्ञ होना चाहिए ? समयको का कहना है कि मन्त्रियों के प्रशासनिक विशेषज्ञ न होने से गौकरशाही प्रोत्साहित होती है। अतः व्यावसायिक जानकारों और अनुभवी व्यक्तियों को ही मन्त्री बनाया जाना चाहिए, जैसा कि फ्रांस और अमेरिका में प्रायः होता है।

परन्तु इन तक में विषय बल नहीं है। हम यह नहीं समझ लेना चाहिए कि विशेषज्ञ न होने से मन्त्रियों का प्रशासन की दृष्टि से कोई महत्त्व नहीं होता। विशेषज्ञ न होते हुए भी प्रशासन के लिए उनकी विशेष उपयोगिता होनी है और यदि सचमुच देखा जाय तो वे उपयोगी इसलिए और भी अधिक होने दें कि उन्हें प्रशासनिक तान की विशिष्टता नहीं जाननी। निम्नलिखित विवरण से यह स्पष्ट हो जायगा—

(1) मन्त्रियों का परला प्रमुख कार्य यह है कि वे प्रशासन की नीतियाँ का निर्धारण इस प्रकार करें जिनसे अतिराधिक न्यायगत हित हाँ सके और लोक-मत को समुचित आदर प्राप्त हो सके। अतः वे नीति-निर्माण में एक प्राथम्य दृष्टिकोण अपनाते हैं। उनका दृष्टिकोण समसामयिक और प्रगतिशील विचारों वाला होता है। इनके विपरीत विचारों का दृष्टिकोण समुचित होता है। वे छोटे-साठे पारिभाषिक वाला तो विशेष महत्त्व देते हैं और नीति-निर्माण पर प्रायः एकमत नहीं होता। अतः यह आवश्यक है कि मन्त्री तान-सेवकों की तरह प्रशासन विषय में न हों, बल्कि यदि मन्त्री भी लोक-सेवा के सदस्यों का तरह ही प्रशासन विषय में हाने लगें तो उन्हीं के समान ही कार्यक्षम ही फायदों के बीड़े बनकर रह जायेंगे। तब वे प्रशासन का तानाशाह, निर्दोष और नियंत्रण इस प्रकार नहीं कर सकेंगे, जिससे देश की साम्प्रतिक सेवा हो सके। इनके अनिश्चित व जनता

के साथ अपना निकट सम्पर्क भी स्थापित नहीं कर सकेंगे और जनता के कष्टों को अपना कष्ट नहीं बना सकेंगे। रैमजे मैकडानल्ड (Ramsay Mac Donald) ने ठीक ही कहा है कि “मंत्रिमंडल जनता और विशेषज्ञ तथा सिद्धांत व व्यवहार को जोड़ने वाला पुल है।”

(2) मंत्रिमंडलीय शासन का सार है, मंत्रियों का उत्तरदायित्व। वे व्यक्तिगत विभागीय हितों के साथ साथ सम्पूर्ण प्रशासन के हितों को भी ध्यान में रखते हैं। एक मंत्री सिर्फ अपने महकमे से ही सम्बन्ध नहीं रखता, उसे दूसरे महकमों की जरूरतों का भी ध्यान रखना पड़ता है। वह इस तथ्य को कभी नहीं भूल सकता कि मंत्रियों के सामूहिक उत्तरदायित्व के कारण किसी दूसरे मंत्री की हार का नतीजा सम्पूर्ण मंत्रिमंडल का पतन हो सकता है। इस अनुभूति के कारण वह अपने विभागों के कार्यों का अर्थ विभागों के कार्यों के साथ इस प्रकार सामंजस्य करता है कि सम्पूर्ण सरकार एक सामूहिक इकाई के रूप में कार्य कर पाती है। सम्पूर्ण प्रशासन के सर्वोपरि हितों को अविशेषज्ञ मंत्री ही सोच सकता है न कि विशेषज्ञ लोकसेवक। विशेषज्ञ तो विभागीय प्रशासनिक पंचडों में फंसा रहता है। उसका विभागवाद उसे विशाल दृष्टिकोण नहीं अपनाने देता। इसके अतिरिक्त विशेषज्ञ लोक-सेवक ज्ञान की एक शाखा का विशासन होता है और यह पदान्त सम्भव है कि दूसरे विषयों में उसका ज्ञान शून्य हो।

(3) मंत्री लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होते हैं और उनके लिये आवश्यक है कि वे अपने हृदय में लोकसभा और उसके सदस्यों के प्रति आदर-भाव रखें। मंत्री यदि विशेषज्ञ होंगे तो हा सकता है कि स्वयं को इतना ज्ञानवान समझने लें कि साधारण विधायकों के प्रति स्वयं को उत्तरदायी मानने में अपमानित जाना अनुभव करने लें। इस प्रकार की भावना का नकार होने से मंत्री स्पष्टतः लोकसभा के प्रति अपने वास्तविक उत्तरदायित्व का निर्वाह नहीं करेंगे। उनमें उत्तरदायित्व के स्थान पर निरकुशता के विचारों को प्रोत्साहन मिलेगा। यह बात ससदीय शासन-व्यवस्था के लिए एक गम्भीर आघात होगी।

निम्न रूप में यह कहा जा सकता है कि मंत्रियों के विशेषज्ञ न होने से प्रशासन में अथवा राजनीति में क्षेत्र में उनकी उपयोगिता और महत्त्व को कोई आघात नहीं पहुँचता, प्रत्युत विविध दृष्टियों से यह लाभदायक ही है।

मंत्रियों और लोकसेवकों का पारस्परिक संबंध

(Relationship between the Ministers and the Civil Servants)

मंत्रियों और लोकसेवकों का पारस्परिक सम्बन्ध एक अत्यंत विवादग्रस्त विषय है। कुछ विद्वानों की मान्यता है कि लोकसेवकों का ब्रिटिश प्रशासन में इतना प्रभाव है कि मंत्रीगण उनके सवैतों पर चलते हैं, वे उनके हाथों का विलीन बनकर

कार्य करते हैं। उनका आरोप है कि ब्रिटेन में वस्तुतः नौकरशाही का आधिपत्य स्थापित हो गया है। इसके विपरीत—विद्वानों के दूसरे वर्ग का कहना है कि ब्रिटेन में नौकरशाही के आधिपत्य की बात करना भ्रामक है। यह सही है कि ब्रिटिश प्रशासन के मूल में लास्क-सेवको का काफी प्रभाव है, परन्तु फिर भी वास्तविक निर्णय शक्ति मंत्रियों में ही निहित है। मंत्रियों में, अपने विभाग के लिए नए होते हुए भी, नीति-निर्धारण और निणय करने की क्षमता होती है और वे ऐसा करते भी हैं। लास्को (Laski) का कहना है कि दोनों का सम्बन्ध वस्तुतः उनके व्यक्तित्व पर आधारित है। यदि मंत्री का व्यक्तिगत शक्तिशाली है तो वह लोकसेवको पर हावी रहता है, और यदि मंत्री एक कमजोर और ढीला-ढाला व्यक्ति है तो उसे लोक सेवको के झारो पर चलना पड़ता है।

वैधानिक स्थिति यही है कि प्रशासन का अन्तिम उत्तरदायित्व मंत्रियों पर ही है अतः लोकसेवको को उन्हीं की इच्छा के अनुरूप चलना पड़ता है। मंत्री ही मन्त्रिमण्डल द्वारा किए गए निणयों की सीमा के अतर्गत अपने अपने विभाग की नीति निर्धारित करते हैं और लोकसेवको के माध्यम से उसका क्रिया-व्ययन करते हैं। स्पष्ट है कि ऐसी स्थिति में लोकसेवको का मंत्रियों पर हावी रहने का तब तक कोई प्रश्न नहीं उठता जब तक कि मंत्री स्वयं स्वेच्छा से अथवा अनजाने में उह ऐसा अवसर न दें।

अब हम विस्तार से यह देखने का प्रयास करेंगे कि नौकरशाही की शक्ति क्या है, अर्थात् मंत्रियों पर लोकसेवको का क्या प्रभाव है और क्या मंत्री लोकसेवको के हाथों की कठपुतली होते हैं ?

मंत्रियों पर लोक सेवकों का प्रभाव

यह प्रायः सभी मानत हैं कि प्रशासन के क्षेत्र में नीति निर्धारण और योजनाओं के प्रारूप बनाने से लेकर उनकी अन्तिम सफलता तक लोकसेवकों के सहयोग का निश्चित मूल्य होता है। शासन-मूत्र में उनके इस प्रभाव के कुछ प्रमुख कारण ये हैं—

प्रथम, मन्त्रीगण प्रशासन के विशेषज्ञ नहीं होते जबकि लोकसेवक उसके विशेषज्ञ होते हैं। अतः मंत्रियों को उनसे विभिन्न मामलों में परामर्श लेना पड़ता है। लोकसेवक प्रशासन का तकनीकी पक्ष और उसकी वारीकिया मंत्रियों के सम्मुख प्रस्तुत करते हैं ताकि वे (मंत्री) अपने निणय करने में यथासम्भव कोई भूल न कर पाएँ।

दूसरे, मंत्रियों की यह विशेष प्रवृत्ति होती है कि वे प्रशासन की किसी बात को प्रयोग पर नहीं छाड़ते। ऐसा करने से उनकी श्रुटिया प्रकाश में आती हैं, जिनका उनके स्वयं के भाविष्य पर, उस राजनीतिक दल पर, जिनके वे सदस्य हैं विपरीत प्रभाव पड़ता है। इस स्थिति से बचे रहने के लिए मन्त्रीगण प्रायः प्रत्येक प्रशासन सम्बन्धी वाय लोक-सेवा के विशेषज्ञों से परामर्श लेकर करना ही अधिक अच्छा समझते हैं। रैम्से म्यार (Ramsay Muir) का मत है कि नीति निर्माण,

निर्णय और उनके श्रिया यमन म मत्रिया पर लाकसेवका का प्रभाव इतना अधिक रहता है कि मत्रिया को लाकसेवका के हाथ की कठपुतली मात्र समझा जाना चाहिए। यह मत अल्पि अतिगयोक्तिपूर्ण है, किन्तु इससे प्रशासन के क्षेत्र म लोकसेवका के प्रभाव की ओर स्पष्ट सकेत मिलता है। रंज्जे म्भोर की तुलना मे लास्की (Laska) का यह विचार अधिक सतुलित है कि मत्रियो और लोकसेवकों का सम्बन्ध वस्तुतः उनके व्यक्तिगत्य पर आधारित है।

तीसरे, मत्रियों के समक्ष प्रस्तुत होने वाली अनेक पशासनिक समस्यायें सगथा नवीन न हाकर पहले मे चर्चा हुई होती है। अतः उनके सम्बन्ध मे आगे की याचना बनाने क लिये यह जान लेना जरूरी होता है कि उन समस्या-नी पर पहले क्या-क्या किया जा चुका है और उसका क्या परिणाम हुआ ? यह आवश्यक जानकारी मही रूप म लाकसेवका ही मत्रिया के सम्मुख प्रस्तुत करत हैं। ऐसे मामलों म मत्रिया को प्रायः लोकसेवकों का परामर्श का पूर्ण धादर करना पडता है। क्या मंत्री लोकसेवकों के हाथ की कठपुतली होते हैं ?

अथवा

क्या लोकसेवकों के आधिपत्य का आक्षेप सही है ?

स्पष्ट है कि औद्योगिक रूप से लोक-सेवका यद्यपि मत्रियों के अधीनस्थ हैं पर व्यावहारिक रूप म वे मत्रिया के श्रियाकलापो पर अपनी पर्याप्त छाप छाडते हैं, किन्तु यह मानना कि मंत्री लोकसेवकों के हाथ की कठपुतली मानें अथवा त्रिंशत्तम मे लोकसेवका के शासन का आधिपत्य स्थापित हो गया है, निश्चित रूप म एक भ्रामक धारणा है।

मन्त्री-पद प्राप्त करने वाला व्यक्ति अवश्य ही प्रतिभा का धनी हाता है और मन्त्री पद प्राप्त करने मे पूरा वृत्त प्रायः ऐसी अनेक परिस्थितिया से गुजरता है जिनसे उस प्रशासनिक बातों का पर्याप्त ज्ञान हो जाता है। अनेक व्यक्ति मन्त्री बनने से पहले प्रायः विभिन्न अस्थाई व स्थाई समितियों के सदस्य अथवा मन्त्रीय सचिव आदि क रूप म अनुभव प्राप्त कर चुके हात हैं। इस प्रकार उन विभिन्न प्रशासनिक समस्याओं का इतना ज्ञान प्राप्त हो जाता है कि वे प्रशासनिक विवेका द्वारा सरलता से उनको हल कर सकत हैं। लोक-सेवका भी उनकी इन बातों मे भिन्न नहीं हैं अतः वे किसी समस्या का प्रशासनिक मन्त्रीय विचारों का उनके सामने रगत हुए यह अनुभव नहीं करतें कि वे सामान्य ऐसे व्यक्ति या व्यक्तियों के सामने रगत हैं जो तब मौल्य कर डारते (लोकसेवकों के) उदात्त रूप मा पर चर्चने म ही अपा कल्याण समतने हा। लोक-सेवका मत्रिया की तुलना में अधिक प्रति सदस्य शीघ्र रहत हैं। वस्तुतः मत्रिया मे इतना अनुभव हाता है कि वे लोकसेवकों द्वारा दिये हुए परामर्श का शीघ्र व अनात्मिक दूर मर्तें और निष्पक्ष पर सबों कि अनुभव परिस्थिति म क्या करना अधिक उचित हाता ? मन्त्रीय क मन्त्रानुसार मन्त्री-पद के अधिकारों का 'पडला गुण सामान्य विवेक है, दूसरा

मनुष्य को परखने की बात है, और फिर उसके लिए यह जानना भी आवश्यक है कि जानायाँ कम दी जाती हैं और वैसे यह देखा जाता है कि उनका पालन हो रहा है या नहीं।

मंत्रिया का लोक सेवको के हाथों की बटपुतली मानने की भ्रामक विचार-धारा का एक दूसरा आधार यह है कि प्रशासन को समीत या उच्च जैसी बला माना जाता है, जिनका ज्ञान प्राप्त करने के लिए बलाघार को विधिवत प्रशिक्षण प्राप्त करना आवश्यक है। किंतु प्रशासन एक ऐसी बला नहीं है जिसके लिये सतत अभ्यास की आवश्यकता है। कुशाग्रबुद्धि वाला और दैनिक सामान्य प्रशासन की समस्याओं को समझने की योग्यता रखने वाला कोई भी व्यक्ति मंत्रि पद सम्भाल सकता है और सावधानी तथा विवेक से कार्य करते हुए प्रशासन चला सकता है। आखिर लोकसेवा के सदस्यों को भी सम्पूर्ण प्रशासनिक समस्याओं का पूर्ण ज्ञान नहीं होता। उनमें सामने की प्रायः नवीनतम समस्याएँ उपस्थित होती रहती हैं, जिनका समाधान वे अपने सामान्य विवेक से करते हैं। अतः स्पष्टतः अंतर केवल यही है कि लोकसेवक यदि किसी प्रशासनिक कार्य को सरलता या कुछ परिश्रम से सम्पन्न कर लेते हैं तो मंत्रियों को उन्हीं कार्य को करने में अपेक्षाकृत कुछ अधिक परिश्रम की आवश्यकता है।

मंत्रिया को लोक सेवा के सदस्यों के हाथों में दिलीला मानने वालों का तीसरा भ्रामक आधार यह है कि वे सम्भवतः सभी मंत्रियों को प्रशासनिक नौसिखियों और सभी लोक सेवकों को प्रशासनिक विशेषज्ञ मान कर चलते हैं। किंतु वास्तविकता यह है कि न तो सभी मंत्री नौसिखियों होते हैं और न ही सभी लोक सेवक विशेषज्ञ। यदि कुछ नौसिखियों और दुबल मन शक्ति एवं व्यक्तित्व वाले मंत्री लोकसेवकों के प्रभाव में रहते हैं तो कुछ मंत्री इतने प्रतिभावान, दृढ़ मन शक्ति और व्यक्तित्व वाले होते हैं कि वे लोकसेवकों पर छाय रहते हैं।

लास्की ने मंत्रिया और लोकसेवकों के सम्बन्ध की वस्तुतः उनके व्यक्तित्व पर आधारित माना है। इस दृष्टि से उनमें मंत्रियों को तीन श्रेणियों में विभाजित किया है—शक्तिशाली व्यक्तित्व वाले, लोकप्रिय व्यक्तित्व वाले एवं भाग्य के सहारे चलने वाले।

शक्तिशाली एवं प्रतिभा सम्पन्न व्यक्तित्व वाले मंत्रि लगभग सभी प्रशासनिक समस्याओं को अपने सामान्य विवेक से समझ लेते हैं और उनके समाधान के लिये लोकसेवकों पर आश्रित नहीं रहते। वे हम बात के प्रति पूर्ण सजग रहते हैं कि लोकसेवक स्वयं कोई गलती नहीं कर उठें और लोकसेवक स्वयं इस भय से आशंकित रहते हैं कि कहीं उनकी असावधानी न हो जाय।

कुल मंत्री अपनी लोकप्रियता के बल पर लोक सेवकों पर हावी रहते हैं। उह लोक सेवकों द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली प्रशासकीय बारीकियों की परवाह

नहीं होती। वे तो प्रत्येक निर्णय और नीति को जनता की पस दगी की तराजू में तोलते हैं। वे लोकसेवकों को बतला देते हैं कि जनता क्या पसन्द करेगी और क्या नहीं? लोकसेवक उन्हें ऐसा कोई सुझाव या परामर्श देने का साहस नहीं करते जो जनता को नाराज करने वाला हो।

कुछ मन्त्री भाग्य के भरोसे चलने वाले होते हैं। उन्हें अपने प्रभाव व व्यक्तित्व की नहीं प्रत्युत अपने पद की चिन्ता बनी रहती है। वे प्रायः स्व निर्णय की अपेक्षा लोकसेवक-विशेषज्ञों के परामर्श पर अधिक आश्रित रहते हैं। फिर भी उन्हें यह अवश्य ध्यान रखना पड़ता है कि उनका विभाग दलीय-क्रियन्म और मन्त्रिमण्डल द्वारा किये गये निर्णय के अनुरूप चलता रहे क्योंकि ऐसा न करने पर उनका मन्त्रीपद खतरे में पड़ सकता है।

उक्त सम्पूर्ण विवेचना से स्पष्ट है कि मन्त्रियों के क्रिया-कलापों पर लोकसेवकों का पर्याप्त प्रभाव पड़ता है और लोकसेवकों का सहयोग प्रशामन यंत्र को सुगमतापूर्वक चलाने के लिये बाध्यकारी भी है। परन्तु मन्त्रीगणों की स्थिति लोकसेवकों के हाथों की कठपुतली जैसी नहीं है। नीति के निर्माता मन्त्री ही हैं और लोकसेवकों को व्यवहार में उनकी इच्छा का पालन करना पड़ता है। वस्तुतः ब्रिटन में अविशेषज्ञों और विशेषज्ञों का विशेष प्रकार का मेल है। सरकारी कर्मचारी मन्त्रियों को आवश्यक जानकारी एवं तथ्य प्रदान करते हैं और सरकारी नीतियों को क्रियान्वित करते हैं। वे शासन पर छा जाने का प्रयास नहीं करते, प्रत्युत शासन की प्रवृत्ति व स्वरूप को बनाने में सहायक होते हैं।

7

संसद्

(THE PARLIAMENT)

“चाहे किसी भी दृष्टिकोण से देखें ब्रिटिश संविधान मण्डल संसार में सबसे अधिक मनोरंजक और महत्वपूर्ण है। इससे प्राचीन कोई विधान मण्डल नहीं है। इसका अधिकार-क्षेत्र सबसे अधिक विस्तृत है और इसकी शक्ति असीम है।”

—मैरियट

ब्रिटेन को संसद् संसार में प्राचीनतम मानी जाती है। इसे 'संसदों की जननी' कहा जाता है। लगभग प्रत्येक प्रजातन्त्रात्मक देश ने किसी न किसी रूप में ब्रिटेन की महान समद का अनुकरण किया है। ब्रिटिश संसद् में दो मदन हैं—
लाट-सभा (House of Lords) तथा लोकसभा (House of Commons)। इन दोनों में लाट-सभा अधिक प्राचीन है। 19वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध तक लाट-सभा लोकसभा से अधिक महत्वपूर्ण सदन था किन्तु शर्न शर्न उसकी शक्तियाँ घटती गयीं और आज वह द्वितीय मदन नहीं बल्कि दूसरे दर्जे का सदन बन गया है। लोकसभा को निम्न-सदन (Lower House) और लाट-सभा को उच्च सदन (Upper House) भी कहा जाता है।

संसद् की सम्प्रभुता

(Sovereignty of Parliament)

ब्रिटेन में संसद् ही सम्प्रभु है। उसकी सत्ता सर्वोपरि, असीमित और निरंकुश है। संसद् ही मारे शासन यंत्र को संचालित करती है। वह मन्त्राट को भी अपदस्थ कर सकती है। वह राजा को चुन सकती है और राजतन्त्र को समाप्त कर सकती है। एडवर्ड वॉक, डी लोमे, डायसी आदि ने संसद् की सम्प्रभुता के महान् गीत गाये हैं। वस्तुतः वैधानिक और कानूनी रूप में संसद् किसी प्रकार भी

मर्यादित नहीं है। यह किसी भी विषय से सम्बन्धित कानून बना सकती है, वैधानिक रूप से देण में स्थापित भग्न तब का पलट सकती है और सविधान तथा स्वयं सम्प्रभु में सन्तोषन का तबती है अथवा उड़े पूर्णत नतीत रूप दे सकती है। सारागत वैधानिक रूप में समद सब कुछ कर सकती है—चाह उगना काम पागलपन का हो या बुद्धि का।

संसद की सम्प्रभुता का मूल्यांकन

परन्तु समद की यह सम्प्रभुता केवल एव कानूनी करपना है। इसमें व्यावहारिक पहलू की उपेक्षा करदी गयी है। व्यवहारत समद सभी कुछ नहीं कर सकती, वह हर प्रकार के कानून का निर्माण या भग्न नहीं कर सकती। वैधानिक रूप से पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न होते हुए भी व्यावहारिक दृष्टि से आक आचार विषयक और राजनीतिक-रजामतें समद की शक्ति में बाधा डालती है तथा उसकी सम्प्रभुता को सीमित बनाती है। संसदीय सम्प्रभुता व्यवहारत निम्नलिखित बातों से प्रतिबन्धित होती है—

(1) जनता का विरोध—संसदीय सम्प्रभुता पर यह सबसे बड़ा व्यावहारिक प्रतिबन्ध है। विधि सम्बन्धी सारे प्रस्ताव इसी कमीटी पर कसे जाते हैं कि व्यावहारिक तथा नैतिक दृष्टि से उनका महत्व क्या है? यह ध्यात रखना पड़ता है कि विधि कहीं प्राकृतिक नियमों, ज्ञाता की इच्छा और परम्परा से के विरुद्ध न हो। समद मदैय इस बात का ध्यान रखनी है कि वह अपने-आपको व्यावहारिक मर्यादा में रखे।

(2) मन्त्रिमण्डल की शक्ति—समय का कमी और काय की अधिकता के कारण समद अपनी अपार शक्तियों का पूरा उपयोग नहीं कर पाती। मन्त्रिमण्डल उसका नेतृत्व करता है। विधि निमाण, वित्त नियंत्रण तथा प्रशासकीय मामलों में मन्त्रिमण्डल का ही बोल बाना रहता है। जब तब मन्त्रिमण्डल का सदन में बहुमत रहता है तब तक वह समद का सेवक नहीं बरन् स्वामी बना रहता है।

(3) प्रदत्त विधान—कायभार की अधिकता और समयमात्र के कारण संसद विधि निर्माण सम्प्रधी कुछ कार्य अथ सरथाओं को सौंप कर अपना बोध हलवा कर लेती है। कहीं कहीं राजा अपने ऐकाधिक अधिकार के आधार पर आज्ञाओं निकालता है, जिसे सपरिषद् आदेश (Orders-in-Council) कहते हैं। संसद ऐसे नियम भी पारित कर देती है जिनके द्वारा वह मन्त्री, विभाग या किसी संस्था को अधिकार देती है कि वे आनायें निकालें। समद उन सब पर न तो पूर्ण अक्रुश ही रखती है और न रख ही सकती है।

(4) निर्वाचक मण्डल—वास्तविक सम्प्रभुता संसद में नहीं, अपितु निर्वाचक मण्डल (Electorate) में निहित है। निर्वाचनमण ही संसद को चुनते हैं और हटा भी सकते हैं। इन संसद को निर्वाचकों की प्रतिक्रिया को ध्यान में रखते हुए ही अपना काय करना पड़ता है।

(5) **ससद का अधिकार**—मसद अपनी सम्प्रभुता और जीवन काल को स्वयं भी निश्चित कर सकती है। मसद ने ही अपने अधिनियम, 1911 (Parliament Act of 1911) द्वारा अपना जीवनकाल 7 वर्षों में घटाकर 5 वर्षों कर दिया था। ससद की सम्प्रभुता पर इस अर्थ में भी अक्षुण्ण है कि वह अपने जीवनकाल में तब तक वृद्धि नहीं कर सकता जब तक कि राष्ट्र की मौल्य मम्मति उसके पास न हो। द्वितीय महायुद्ध काठ में राजनीतिक दलों और राष्ट्र के मौल्य ममथन के बल पर ही ससद ने अपना जीवनकाल लगभग 8 वर्षों रखा था।

(6) **विवि का शासन**—ब्रिटेन में मसद की सम्प्रभुता और विवि का शासन (Rule of Law) दोनों एक दूसरे से मिले-जुले हैं। विवि शासन का अर्थ है कि देश का आम कानून सब पर लागू होता है। किसी के पास कोई मनमानी शक्ति नहीं है और कानून के समक्ष सभी नागरिक बराबर हैं। मसद की सम्प्रभुता तभी तब महा है जब तक 'विवि का शासन' चलता है। मसद उसका उल्लंघन नहीं कर सकती।

(7) **अन्तर्राष्ट्रीय कानून**—मसद यद्यपि वैधानिक रूप से अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों के विरुद्ध विधियों का निमाण कर सकती है, किंतु व्यवहार में उसे उनका आदर करना पड़ता है। वेस्ट रैण्ड गोल्ड माइनिंग कम्पनी बनाम सम्राट नामक विवाद में यह स्वीकार कर लिया गया था कि "जा कुछ मन्थ राष्ट्रों ने निणय किया है, वह हमारे देश में भी माना जाना चाहिये।"

म कार्य करती चली आ रही है। ब्रिटेन की व्यवस्थापन प्रणाली में यह मदन वशानुगत है। इस प्रकार यह वहा की लोकतंत्र पर आधारित शासन प्रणाली का एक अणुवाद है।

लाइ सभा की रचना

लाइ-सभा विषय की सभसे बड़ी विधायी सभ्या है। इनकी सदस्य सभ्या बदलती रही है। जुलाई, 1966 म इसके सदस्य की सभ्या 1029 थी।

लाइ-सभा की रचना विभिन्न प्रकार के सदस्यो से मिलकर होती है जो निम्नलिखित तात व णिया म बाट जा सकते हैं—

राजवंश क सदस्य—य लाइ सभा के प्रथम श्रेणी के सदस्य होते हैं। इनकी सभ्या बहुत थोटी लगभग 3-4 होती है। ये सदस्य लाइ-सभा की बठका म प्राय शामिल नहीं हात।

मानुषशिव या वंश परम्परागत पीयर द्वितीय श्रेणी के सदस्य होते ह। लाइ-सभा की सदस्यता का बहुसंख्यक भाग इसी वग का है। जुलाई, 1966 म इन वशानुगत लॉर्डों की सभ्या 853 थी। इस प्रकार के सदस्यो म सना, कला, संस्कृति अथवा गिणा आदि क्षत्रो के विभिष्ट व्यक्ति की नियुक्ति की जाती है। ऐसी सदस्यता वंश परम्परा मे सदस्य के बड़े लड़के को प्राप्त हाती है। इन सदस्यो की पाच श्रेणिया हैं—बैरन (Baron), विस्काउण्ट (Viscount), अले (Earl), मार्क्विस्, (Marquis), और ड्यूक (Duke)। ये पीयर पहले स्वय राजा द्वारा बनाये जाते थ, किन्तु अब इनकी नियुक्ति प्रधानमंत्री के परामश से राजा द्वारा की जाती है। वर्तमान काल म स्थिया भा लाइ-सभा की सदस्य हो सकती हैं।

धार्मिक लाइ भी लाइ-सभा के सदस्य हाते हैं। य लोग पीयर नहीं होते वरन् धर्मगुरु (Lords of Spiritual) होते ह। इनकी सभ्या 26 होती है। इनमे से पाच तां कैण्टरबरी और याक आर्कबिशप तथा लॉडन डरहम और बिचेस्टर के बिशप होते है। शप 21 पदो पर इ गल्लड के ज्यण्ट (Senior) बिशपो की नियुक्ति की जाती ह।

स्काटलड के प्रतिनिधि पीयरों का निर्वाचन सन् 1707 के स्काटलड और इ गल्लड के एकीकरण कानून के उपबन्धो के अनुसार होता है। इस कानून द्वारा यह व्यवस्था की गई थी कि स्काटलड लाइ-सभा क लिय 16 सदस्य भेजेगा जिनका निर्वाचन स्काटलड के पीयर करेग। अब 1963 का नयी व्यवस्था के अनुसार स्काटलड के सभी पीयर लाइ-सभा म बठ सकते हैं। वूनि एकीकरण अधिनियम मे यह व्यवस्था नहीं थी कि नये पीयर भी होंगे, अत पुराने पीयर धीरे धीरे समाप्त होत जा रहे हैं और एक समय ऐसा आयगा जब लाइ सभा से स्काटलड के प्रतिनिधि पीयरों का वग ही समाप्त हो जायगा।

आयरलैंड के प्रतिनिधि पीयर भी लाड—सभा में अब नहीं रहे हैं। सन् 1932 में आयरलैंड के स्वतंत्र हो जाने के बाद से नवीन आयरिश पीयरों का मनोनयन बढ़ हो जाने से इनकी संख्या निरंतर घटती गई और सन 1958 में केवल एक आयरिश पीयर रह गया तथा वह भी 1961 में चल बसा।

आजीवन पीयर 1958 की 'Life Perages Act' के अनुसार राजा द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। सरकार पर ऐसा कोई प्रतिबंध नहीं लगाया गया है कि कितनी संख्या तक ऐसे पीयर मनोनीत किये जायेंगे? इस दंग के अंतर्गत प्रायः वयोवृद्ध नेताओं की नियुक्ति हुआ करती है। उक्त अधिनियम का प्रयोजन यह है कि इंग्लैंड के प्रतिष्ठित नरनारियों का लाड—सभा का सदस्य बनाया जा सके। आजीवन पीयरों को कोई वेतन नहीं मिलता। उन्हें भाग व्यय अवश्य मिलता है।

विधि लाड या साधारण जपील लॉर्डों की संख्या 9 है। ये लाड जीवन भर के लिये चुने जाते हैं। इन लाडों के द्वारा ही लाड—सभा सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय के रूप में कार्य करती है। सन् 1876 के अधिनियम की व्यवस्था के अनुसार इनकी नियुक्ति विधि-विशेषज्ञों, न्यायाधीशों आदि में से की जाती है।

लाड—सभा के सदस्यों के उक्त वर्गों का देखने से स्पष्ट है कि इसकी रचना में पत्रिकाधिकार, नियुक्ति और निर्वाचन तीनों ही सिद्धांतों का सम बंध बिया गया है। अधिकांश सदस्य पत्रिकाधिकार अथवा वशानुगत रूप से सदस्यता प्राप्त करते हैं। स्काटलैंड के प्रतिनिधि पीयर चुनाव द्वारा सदस्य बनते हैं तो 'घामिक' और घामिक लाड नियुक्ति के द्वारा।

एक बार लाड बनने पर वह आजीवन इस पद और उपाधि का उपभोग करता है। उसके देहात पर उसका ज्येष्ठ पुत्र इस पद और उपाधि का उत्तराधिकारी होता है। सन 1963 के पीयरएज एक्ट के अनुसार अब वशानुगत लाड अपनी उपाधियों का परित्याग कर सकता है और लाडसभा में चुनाव लड़ सकता है। लाड सम्राट द्वारा प्रधानमंत्री के परामर्श से बनाए जाते हैं। सामान्यतः सम्राट के जन्म दिवस पर, नववर्ष दिवस पर तथा राज्याभिषेक और संसद-विघटन के दिवस पर इस सम्मान का वितरण किया जाता है। वैसे जब प्रधानमंत्री आवश्यक समझे, उसके परामर्श से सम्राट यह सम्मान प्रदान कर सकता है। लाड बनाए जाने पर कोई प्रतिबंध नहीं है।

विशेषाधिकार और नियोग्यतायें

लाड—सभा के सदस्यों को विचार अभिव्यक्ति करने, संसद के अधिवेशन बुलाने, सदन के बहुमत दल के निर्णयों के विरुद्ध संसद् की पत्रिकाओं में लिखित विरोध प्रकाशित करने आदि के विशेषाधिकार (Privileges) हैं, साथ ही उनकी कुछ नियोग्यतायें (Disabilities) भी हैं, जैसे—उह संसदीय चुनाव में मनाधिकार

प्राप्त नहीं है, वे लोकसभा के चुनाव के लिए प्रत्यागी के रूप में मंचे नहीं हो सकते, आदि। 1963 के पीयरएज गेट के वन जान के बाद उनाधि का परित्याग करके लोकसभा की सदस्यता निवाचन द्वारा ग्रहण की जा सकती है। पीयरएज का एक बार परित्याग कर देने पर निर्णय बापिम नहीं लिया जा सकता। मसनीय बाप के लिए पीयरों को कोई वतन नहीं मिलता, कि तु यदि व सब बँठका मे से एक तिहई बँठको म शामिल हो तो उह यावा व्यय लिया जाता है।

गणपूर्ति और गण-प्रणाली

मसद के दोनो सदनों का प्रारम्भ और मश्रावनात माथ माथ ही हाता है। लाड सभा का अधिवेशन सप्ताह मे केवल चार दिन—मोमवार से गुरुवार तक होता है और वह भी लगभग 2 घण्ट प्रतिदिन। सदन मे उपस्थिति बहुत ही कम होती है। मस 1957 के मुधार अधिनियम के परिणामस्वरूप अब औसतन उपस्थिति 120 हो गई है। सभा के कोरम की पूर्ति केवल 3 सदस्यो की उपस्थिति से हा जाती है। विधि पारित करते समय 30 सदस्यो की उपस्थिति आवश्यक है।

लाड सभा के विवाद प्राय उच्च-स्तरीय होते हैं। इसकी समिति पद्धति लोकसभा की समिति पद्धति से सरक है। एक समिति तो पूरे सदन की है और दूसरी एक स्याई समिति है जो प्रथम समिति द्वारा पारित विषयका म सौघन छाती है। सभा की समकालीन और प्रवर समितिया भी हाती हैं जा विराप प्रकार के तानूना पर विचार करती हैं। स्याई समितियो और समापन प्रस्ताव (Closure Motion) की व्यवस्था नहीं है। केवउ दा स्याई आदेश (Standing Orders) है। एक के अनुमार काई भी सदस्य एक ही विषय पर दा बार भाषण नहीं दे सकता। दूसरे आदेश के अधीत वाद-विवाद विषय से जलम अथवा असम्बद्ध नहीं हो सकता।

समठन (लाड सभा का पदाधिकारी)

लाड-सभा का मभापनित्व लाड चांसलर (Lord Chancellor) करता है। वह वूल सैक (Wool-sack—लाड चांसलर की विशिष्ठ गद्दी) पर बैजकर बायवाहियो का निर्देशन करता है। पदेन सदन का अध्यक्ष (Speaker) होता है। राजा की तरफ से कुछ थय एमे पीयरों की नियुक्ति भी होती है जो अध्यक्ष की अनुपस्थिति म अध्यक्ष का काय करने हैं। उह उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) कहा जाता है। लाड चांसलर मसिमउत ता सदस्य होता है, जिसकी नियुक्ति प्रधानमंत्री के परामश से राजा द्वारा की जाती है। सदन मे अनुत्तमन सम्पधी अधिकार पूरी सभा का प्राप्त है, न कि लाड चांसलर का। मस्ययण समापति को नहीं बलिन सदन को सम्पोधित करके गवान 'मा' 'उड म' (My Lords) बह कर अपने भाषण शुरू करते हैं। लाड चांसलर का निर्णयन मत देने का अधिकार भी नहीं होता। उाकी सक्तिमा लोकसभा के अध्यक्ष की सक्तिमा से बहुत ही कम है।

वित्त विधेयक है या नहीं। लाइसेंस-सभा को धन विधेयको में संशोधन करने का भी अधिकार प्राप्त नहीं है। लोकसभा द्वारा पारित होने के एक माह उपरांत धन विधेयक निश्चित रूप की स्वीकृति हेतु भेज दिया जाता है, चाहे लाइसेंस-सभा उसे स्वीकार करे या न करे। यदि लाइसेंस-सभा किसी वित्तीय विधेयक को मनाशित करके भेजे तो भी लोकसभा को यह अधिकार है कि वह उन संशोधनों को स्वीकार करे अथवा अस्वीकार करे।

जहां तक अन्य विधेयको का सम्बन्ध है, वे किसी भी सदन में प्रस्तुत किए जा सकते हैं। यद्यपि आजकल महत्वपूर्ण विधेयक अधिकांशतः लोकसभा में ही प्रस्तुत किए जाते हैं, किन्तु अनेक अवसरों पर वे लाइसेंस-सभा में भी प्रस्तुत किए गए हैं और उन पर उसने बड़ा उपयोगी कार्य किया है। लोकसभा लाइसेंस-सभा द्वारा प्रस्तावित मनाशयों को जीविय के कारण ही स्वीकार करती है, अथवा अंतिम निणय लोकसभा का ही चलता है। सन 1949 के संशोधन अधिनियम के द्वारा यह निश्चित कर दिया गया है कि लाइसेंस-सभा लोकसभा द्वारा पारित किसी विधेयक को (Other than Money Bills) केवल एक बार अस्वीकृत कर सकती है, पर यदि लाइसेंस-सभा द्वारा अस्वीकृत ऐसे विधेयक को लोकसभा दूसरी बार पारित कर देती है, और इसी मध्य एक वर्ष का समय व्यतीत हो जाता है तो वह विधेयक राजा की स्वीकृति के पश्चात् कानून बन जाता है, चाहे लाइसेंस-सभा न उसे स्वीकार किया हो या नहीं किया हो। एक वर्ष के समय का हिसाब लगाने की व्यवस्था यह है कि वह विधेयक के पहिले पारायण (Reading) के दूसरे वाचन की तिथि से लेकर उसके दूसरे पारायण के तीसरे वाचन की तिथि तक लगाया जाता है। पहिले 1911 के संसदीय अधिनियम के अनुसार लाइसेंस-सभा का यह अधिकार था कि वह सारे विधेयको (Other than Money Bills) को दो वर्ष तक रोकें रखे।

स्पष्ट है कि लाइसेंस-सभा की स्थिति आज देर करने वाली सभा की है, अथवा उसके पास विधि निर्माण मन्त्र की अधिकार नहीं हैं। फिर भी यह अपने गम्भीर विधेयकों के सम्बन्ध में अपना विचारों के अनुरूप सरकार और जनता को प्रभावित निश्चित रूप से करती है।

संविधीय नियमों तथा आदेशों पर विचार

विधेयक सम्बन्धी लाइसेंस-सभा का एक अन्य कार्य संविधीय उपनियम तथा आदेशों (Statutory rule and orders) पर विचार करना है। प्रायःपालिका अधिनियमों को संसदीय अधिनियमों में अंतर्गत विस्तृत नियम और उपनियम बनाने का अधिकार है तथा लाइसेंस-सभा उनकी संशोधनता की जांच करती है। 1947 में लाइसेंस-सभा के इस अधिकार के विस्तृत कुछ आदेशों उदाहरण के तौर पर, किन्तु इस दस्तावेज का उल्लेख नहीं किया जा सकता है।

लॉर्ड-सभा के पक्ष और विपक्ष में तर्क

(Arguments for and against the House of Lords)

लॉर्ड-सभा शक्ति एवं प्रभाव के विचार में आज अपना महत्व रोक चुकी है। जनतंत्र के विकास के साथ साथ लॉर्ड-सभा की शक्ति के अत्यधिक बढ़ जाने से प्रायः यह प्रश्न उठना रहता है कि, जहाँ लॉर्ड-सभा की आवश्यकता क्या है? अनेक राजनीतिज्ञ लॉर्ड-सभा का मूल नाश करना आवश्यक समझते हैं। कहते हैं कि ब्रिटिश राजनीति व्यवस्था में उम्मीद जम्मित्व असंगति के रूप में है।

लॉर्ड-सभा के विषय में हमारा मत यह है कि इसका बना रहना तो आवश्यक है, परन्तु इसका सुधार होना चाहिए। अधिकतर जनता का मत भी यही है।

लॉर्ड-सभा के विपक्ष में मत

लॉर्ड-सभा का विरोध सबसे अधिक मजदूर दल का है। मजदूर दल में प्रायः साइज (Seyes) का यह कथन दोहराया जाता हुआ सुना जाता है कि "यदि द्वितीय सदन प्रथम सदन से सहमत नहीं होता तो उपद्रवी है, और यदि सहमत होता है तो व्यर्थ है।" जे आर क्लायन (J R Clynes) के शब्दों में मजदूर दल का मत है कि "लॉर्ड सभा एक ऐसी संस्था है जिसको ठीक में मुधारा नहीं जा सकता। उसे समाप्त कर दिया जाना चाहिए।"

हमें देखना चाहिए कि इतनी पुरानी सभा आज किस आलोचना का शिकार बन रही है—

(1) अप्रजातांत्रिक—लॉर्ड सभा अप्रजातांत्रिक है, जिसके लगभग 90 प्रतिशत सदस्य बड़-बड़ जागीरदार और कुलीन घराने के व्यक्ति हैं। ये सदस्य निर्वाचित नहीं होते बल्कि अशानुगत रूप में सदस्यता प्राप्त करते हैं। सगठन की दृष्टि से उसमें समाज के सभी वर्गों का प्रतिनिधित्व नहीं पाया जाता। उसमें केवल धनी मानों और उच्च व्यापारिक वर्ग का ही प्रतिनिधित्व है। ऑगस्टाइन बिरेल (Augustine Birrel) के शब्दों में "लॉर्ड-सभा अपने अतिरिक्त किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करती।"

(2) धनियों के निहित स्वार्थों का शब्द—लॉर्ड-सभा धनियों और निहित स्वार्थों का अट्टा है, जिसमें सामाजिक कम्पनियों के मन्त्रालयों का अधिकांश स्थान मिले हुए है। लॉर्ड सभा वस्तुतः महान उद्योगों और व्यापारिक संस्थाओं द्वारा नियंत्रित होती है। वाटर के अनुसार "लॉर्ड-सभा धन एवं विशेषाधिकार का ही प्रतिनिधित्व नहीं करती बल्कि वह तो धन और विशेषाधिकार का दुर्ग है।"

(3) एक दल की प्रभुता—लॉर्ड-सभा में सदस्य कन्सर्वेटिव दल का ही प्रभुत्व बना रहता है। जबकि सामाजिक विचारों और भावनाओं के अनुसार दलीय स्थिति में परिवर्तन होते रहना लोकतंत्र की एक प्रमुख विशेषता है। जर्मन ने लॉर्ड सभा को अमुदार दल की जगह कहा है। आम निर्वाचनों में चार्टर किसी भी दल की पीठ

हो, लाड सभा पर नियंत्रण प्रतिगामी तत्वों का ही बना रहता है क्योंकि सदस्यता का मुख्य आधार निर्वाचन नहीं, उत्तराधिकार है। यही कारण है कि जब शासन-सत्ता रूढ़िवादी दल के हाथ में होती है तो लाड सभा हर बात में लोक सभा का समर्थन करती है किंतु जब सरकार अथवा किसी दल की होती है तो यह लोकसभा के प्रायः सभी कार्यों का विरोध करती है। मेरियट (Marriot) के शब्दों में "जब रूढ़िवादी दल की सरकार होती है तो लाड-सभा गूंगे कुत्ते की तरह व्यवहार करती है और अथवा अवसरों पर खूंटार भेड़ियों की तरह।"

(4) सदस्यों की अधिकता व उदासीनता—लाड सभा की कार्यप्रणाली में भी कई दोष हैं। सदस्यों की संख्या इतनी अधिक है कि यदि उनमें से अधिकांश सभा की कार्यवाही में भाग लें तो कार्य-संचालन ही कठिन हो जाए। पर इससे भी बड़ा दोष यह है कि व्यवहार में सभा के अधिकांश सदस्य इसकी बैठकों में अनुपस्थित रहते हैं और अपने विधायी कर्तव्यों के प्रति कोई रुचि प्रदर्शित नहीं करते। सन् 1919 के बाद केवल 12-13 अवसर ही ऐसे आये हैं जहाँ उपस्थित सदस्य संख्या 200 से अधिक रही है। आलाचको का तब है कि जब लाड सभा अपने उत्तरदायित्वों के प्रति जागृत नहीं है तो उसे बनाये रखने का कोई लाभ नहीं है।

(5) दोषपूर्ण ससदीय प्रक्रिया—सदन की गण-पूर्ति (Quorum) केवल तीन सदस्यों से हो जाती है जबकि लोक-सभा की गण-पूर्ति की संख्या 40 (चालीस) है। विश्व के किसी भी द्वितीय सदन के इतने कम सदस्यों की उपस्थिति में सभा की कार्यवाही नहीं चल सकती। इनके अतिरिक्त लाड-सभा का संगठन और अनुशासन भी दोषपूर्ण है। सभा के अध्यक्ष को सदस्यगणों को अनुशासित करने का अधिकार नहीं है। किसी भी सदस्य के विरुद्ध अध्यक्ष नहीं, वरन् पूर्ण सदन ही कोई कदम उठा सकता है। इसी कारण आलोचकों ने इसे एक नियमवद्ध सदन नहीं, बल्कि एक 'गडबड घोटाला' सदन कहा है।

(6) विधायी और कार्यकारी शक्तियों की निरर्थकता—लाड-सभा का कार्यपालिका पर कोई नियंत्रण नहीं है क्योंकि मंत्रि-मण्डल केवल लोक-सभा के प्रति उत्तरदायी है। विधि-निर्माण के क्षेत्र में भी उसकी ज्योति अत्यन्त फीकी है। फिर एक पक्षीय एवम् प्रतिप्रियावादी स्वरूप के कारण इसके विधि सम्बन्धी सुझाव प्रायः व्यावहारिक एवम् अप्रगतिशील होते हैं। इसी कारण लास्की इस सभा को उठा देने के पक्ष में हैं।

(7) देर लगाने की शक्ति हानिकारक—लास्की एवम् लैंसडान (Laski and Lansdawe) आदि आलोचकों को कहना है कि लाड सभा कार्य को ठीक से नहीं कर रही है। यह विधेयक-अवरोध की शक्ति का प्रयोग करने में निष्पन्न नहीं रहती। लाड-सभा के सदस्य सदैव अनुदार दल का समर्थन करते हैं और मजदूर दल का विरोध। लाड-सभा की यह अवरोधन शक्ति कभी कभी तो अत्यन्त आक्षेप-

जाक ही जाती है जोकि समाज प्रयोग पूर्णतः पक्षपात और द्वेष का कारण बिया जाता है। सर्वद्वार मन्त्र मन्त्र अपनी इस शक्ति का दुरुपयोग के कारण सरकार का कुछ समय के लिये पशु बना देती है। अतः राष्ट्र-मन्त्र की विलम्बकारी शक्ति हानिकारक है।

(8) विधेयको को दोहराने की शक्ति अनावश्यक—राष्ट्र मन्त्र या एक नाय लोकसभा के उतावलपन को रोकना और विधेयको को दोहराना है। परन्तु राष्ट्र-मन्त्री उसके इस कार्य की आलोचना दो कारणों से करता है। प्रथम तो, राष्ट्र सभा अपनी इस शक्ति का प्रयोग सर्वदा अनुदार दल की अपेक्षा में करती है और दूसरे, राष्ट्र-सभा एक निष्पक्षित सदन नहीं है, अतः उसके विरोध को जनता का अनुमति नहीं रहती। इसके अतिरिक्त आज के प्रजातांत्रिक युग में समय के समय विधेयक प्रस्तुत करने के लिये दल-यंत्र के द्वारा जनमत का मान प्राप्त कर लिया जाता है तथा रडियो, टेलीवीजन प्रेम आदि साधनों द्वारा उस पर काफी वाद-विवाद हो जाता है। ऐसी स्थिति में राष्ट्र-मन्त्र द्वारा विधेयको को दोहराने का कार्य अनावश्यक और शक्ति का अपव्यय है।

राष्ट्र-सभा का पक्ष

राष्ट्र-मन्त्र की आलोचनाओं से यही लगता है कि यह एक व्यय सदन है जिसे समाप्त करना चाहिए, किन्तु ऐसा मोक्षना ठीक नहीं है। इंग्लैंड में जन साधारण का और राजनीतिज्ञों का मन यही रहा है कि राष्ट्र-मन्त्र का अस्तित्व तो बना रहे पर इसके मगठन में समझानुबूत परिवर्तन की व्यवस्था कर दी जाय। समय समय पर जो सबदलीय सम्मेलन हुए हैं उनमें भी यही निश्चय दोहराया गया है कि राष्ट्र मन्त्र में सुधार करके इसे जीवित रखा जा सकता है। यहाँ हम उन आधारी का लेंगे जो राष्ट्र सभा को बनाए रखने के पक्ष में प्रस्तुत किए जाते हैं।

(1) लोकतन्त्र की सुरक्षा—राष्ट्र-सभा लोकतन्त्र की सुरक्षा के लिए जरूरी है ताकि व्यवस्थापन पर किसी एक संस्था अथवा दल का एकाधिकार नहीं रहे और लोगों की स्वतन्त्रता एवं उनके मौलिक अधिकारों की सुरक्षा भी बनी रहे। लोकतन्त्र की मांग है कि व्यवस्थापिका द्विपक्षात्मक हो और एक गद्दा के व्यवस्थापन काय की दरमाल दूसरा सदन करता रहे। राष्ट्र-मन्त्र की आवश्यकता इसलिए भी है कि ब्रिटेन में अमेरिका की भांति न तो न्यायिक पुनर्विचार (Judicial Review) की व्यवस्था है, न संवैधानिक रूढ़ि की तरह व्यक्ति के मौलिक अधिकारों की व्यवस्था है और न ही रिक्टजरलस के जनमत संग्रह का प्रावधान है। इस प्रकार की व्यवस्थाओं के अभाव में यह आवश्यक है कि एक सदन की सान्नाही का रखने के लिए दूसरे सदन को बनाए रखा जाय।

उल्लेखनीय है कि प्रॉमवेन्स ने कुछ समय के लिए राष्ट्र-मन्त्र का समाप्त किया था लेकिन इसके बिना वह काम नहीं चला गया और उसने राष्ट्र-सभा की पुनर्स्थापना की। पुनश्च, यह भी ध्यान रखने योग्य बात है कि संघार के अधिकारों

लोकतन्त्रात्मक देशों के विधानमण्डलों में दो सदन की ही व्यवस्था की गयी है। जिन देशों में प्रारम्भ नवा नदन नहीं थे वयना वहा बाद में द्वितीय सदन को उठा दिया गया था, वहा दूगरे सदन को पुन स्थापित किया गया है।

(2) लोकसभा के जोश और उतावलेपन पर रोक—लाउ-सभा इस दृष्टि से विशेष उपयोगी है कि वह लोकसभा के उतावलेपन और जोश को नियंत्रित करती है तथा उसकी असुद्धियाँ पर रोक लगाती है। ताय की अविकता, समय की कमी, दलगन दबाव, कानूनी वारिकियों के कम पान, आदि के कारण लोकसभा के सदस्य विषयको पर पूरी तरह वाद-विवाद और विचार विमर्श नहीं कर पाते। किन्तु लाउ-सभा के सदस्य अपने विस्तृत और लम्ब अनुभव के कारण गलत माग पर जाती हुई लोकसभा का सही माग दर्शन कर सकते हैं। जाग एव जिङ (Ogg and Zink) का गिण्टप है कि अनेक अयवरा पर द्वितीय सदन ने राष्ट्रीय दृष्टा ती ध्याएया प्रथम सदन से अधिक ठीक की है और कई वार देश को जल्दबाजी एव कम सोच विचार पूण कानूनों से बचाया है।

(3) विधि निर्माण में सहायक—विधि निर्मात्री सदन का रूप में लाउ सभा की महत्वपूर्ण भूमिका है। साधारण विधेयक पहले लाउ-सभा में ही प्रस्तावित किए जाते हैं और लोकसभा प्राय सामान्य वाद विवाद के वाद ही उन्हें पारित कर देती है। इस तरह लोकसभा के समय की बचत हो जाती है और उसका काम भी हल्का हा जाता है। लाउ सभा निजी विधेयकों के सम्बन्ध में भी महत्वपूर्ण काय करती है। लाउओं के पास पर्याप्त समय रहता है, अतः वे निजी विधेयकों की सूक्ष्मता से परीक्षा कर सकते हैं और ससद् को स्वीकृति के लिए भङ्न सकते हैं। यदि लाउ-सभा का उमूलन कर दिया जाय तो लोकसभा का काय बहुत अधिक, प्राय दुगुना हो जाएगा जिसे वह सम्भवत नहीं कर सकेगी।

(4) योग्यता का नण्डार—लाउ-सभा एक गुणवत्त सदन है जिसमें आध्यात्मिक, बौद्धिक और भौतिक प्रतिभा वाले व्यक्ति सदस्य होते हैं। देश की सेवा के प्रमुख सभासद् करते हैं, जिन्होंने उसकी समृद्धि का बनाया है, उसके महान् साम्राज्य का प्रबन्ध किया है और कूटनीति और शासन, युद्ध, शिक्षा आदि के क्षेत्र में सवत्र प्याति प्राप्त की है। अपनी विशाल याभ्यना के उल पर लाउ सभा सच्चे अर्थों में लोकसभा का पोषणालय (Nursery) है। फाइनर (Finer) ने लिखा है कि लाउ सभा के सदस्य पक्षपात पूण राजनीति से पथक रहकर अपनी नेवाए अर्पित करते हैं। उनके लिए यह सम्भव इसलिए है क्योंकि वे सामान्य निर्वाचन पर आश्रित नहीं रहते और लोकसभा के सदस्यों की तरह कायभार से दबे न रहने के कारण उन्हें सोच विचार का पर्याप्त समय मिलता है।

राजनीतिज्ञों का मत है कि राजा लाउ सभा के लिए सदस्यों को मनोनीत करके अपने अधिकार द्वारा ऐसे व्यक्तियों को लाउ बनाए, जो देश के वयोवृद्ध राजनीतिज्ञ, विद्वान और वैज्ञानिक हो तथा निष्पक्ष रहकर देश की सेवा करने

की क्षमता रखते हों। यदि ऐसा किया गया तो लार्ड-सभा निःसन्देह एक ऐसी मस्या बन जाएगी जो देश की महान् सेवा कर सकेगी और आलोचना का पात्र नहीं रहेगी।

लार्ड सभा के सुधार के सुझाव

(Proposals for Reform of the House of Lords)

पक्ष और विपक्ष का कसौटी पर कमाने के उपरान्त निष्पत्ति यही निकलती है कि लार्ड-सभा को समाप्त नहीं किया जाना चाहिए वरन् उसमें आवश्यक सुधार लाए जाने चाहिए। लार्ड-सभा के बहुत आलोचक मिडनी एच वेब भी इस बात को स्वीकार करते हैं कि यद्यपि एक आदर्श विधान सभा में लार्ड-सभा के लिए कोई स्थान नहीं तथापि लोकसभा द्वारा पारित विधेयकों को किसी न किसी के द्वारा दुहराया जाना तथा सतुलित किया जाना आवश्यक है।

उपरोक्त कारणों से ही ब्रिटिश राजनीतिज्ञों का ध्यान लार्ड-सभा को मिटाने की जगह सुधारने की ओर अधिक आकर्षित हुआ है तथा समय समय पर हम सम्भव है अनेक सुधार प्रस्तावित किए गए हैं। इनमें मुख्य निम्नलिखित हैं—

(1) वंश-परम्परानुसार पीयर बनाने की प्रथा समाप्त कर देनी चाहिए। उसके स्थान पर राजा को चाहिए कि वह योग्य और अतिशय प्रतिभावान व्यक्तियों को लार्ड-सभा का जीवन सदस्य नियुक्त करे तथा इस कार्य में एक निर्वाचित समिति से सहायता ले।

(2) वर्तमान पीयर अपने में से कुछ को निश्चित मर्यादा में लार्ड-सभा का प्रतिनिधि चुन दें। धीरे धीरे इनका प्रतिनिधित्व हो जायगा और एक समय ऐसा आयेगा जब वंशानुगत पीयर बग ही नहीं रहेगा।

(3) सदस्यों को कुछ निश्चित पारिश्रमिक दिया जाना चाहिये और पारिश्रमिक की मात्रा उनकी उपस्थिति पर निर्भर होनी चाहिये। ऐसा होने से सदस्य अपने उत्तरदायित्व के प्रति अधिक सक्रिय हो जायेंगे।

(4) सदस्यों को यह छूट होनी चाहिये कि वे लोक-सभा का सदस्य बनने के लिये लार्ड-सभा की सदस्यता का परित्याग कर सकें।

(5) इस प्रकार की व्यवस्था हानी चाहिये कि लार्ड-सभा विधेयकों को केवल निश्चित समय के लिये ही रोकने का अधिकार रखते हुए भी व्यवस्थापन कार्य में महत्वपूर्ण भाग ले सके और लोकसभा की सक्रिय सहयोगिनी बन सके।

ऊपर केवल प्रमुख सुझावों को गिनाया गया है जो समय समय पर लार्ड सभा के सुधार के लिए दिए जा चुके हैं। जहाँ तक इनके इतिहास का प्रश्न है, उन पर अनेक समितियों, आयोगों और सम्मेलनों द्वारा अब तक विचार किया जा चुका है। इनमें रोजबरोर समिति, लामड जाज आयोग, घ्राइस आयोग, आदि प्रमुख हैं। सुधारों के अब तक के इतिहास ने यही प्रकट किया है कि जनता लार्ड-सभा

के विपक्ष में नहीं बरन् उममें सुधार लाने के पक्ष में ह । यदि निरन्तर प्रयास करने पर भी लाउ-सभा का पुनस गठन नहीं हो पाया है तो इसके कुछ मुख्य कारण ये रहे हैं—

(i) ब्रिटेन के राजनीतिक दलों में अभी तक यह समझौता नहीं हो सका है कि लाउ सभा का सुधार निम्न आधार तथा निम्न सिद्धांतों के ऊपर किया जाए ।

(ii) अभी तक कोई भी सतोपजनक सुधार याचना प्रस्तुत नहीं की जा सकी है ।

(iii) ब्रिटिश जीवन में परम्पराओं का भारी महत्व है और जिस प्रकार संविधान में परम्पराओं की जम्हेद स्थिति है, वही लाउ-सभा के सम्बन्ध में भी है ।

(iv) राजतंत्र में द्वितीय सदन को पूर्ण सतोपजनक आधार पर बनाना एक कठिन कार्य है ।

(v) लाउ-सभा की शक्तियाँ पहले ही अत्यधिक क्षीण हो गयी हैं, अतः उसमें सुधार करने के साथ-साथ उसकी शक्तियों का पुनर्जीवित करने का कठिन प्रश्न भी जुड़ा हुआ है ।

लोकसभा

(House of Commons)

लोकसभा सभार का सबसे पुराना प्रतिनिधि सदन है । इंग्लैंड के व्यवस्थापक अंग के रूप में यह इतना महत्वपूर्ण है कि बोलचाल में हम उसे प्रायः ससद् का पर्यायवाची मान लेते हैं ।

लोकसभा की रचना

सन् 1948 के प्रतिनिधित्व सम्बन्धी कानून के पारित होने के बाद से लोकसभा अब पूर्णतः एक प्रतिनिधि-सभा हो गई है । 1955 से इसकी कुल सदस्य संख्या 630 रही है जिसमें इंग्लैंड से 511, वेल्स से 36, स्कॉटलैंड से 71 तथा उत्तरी आयरलैंड से 12 प्रतिनिधि होते हैं । सभी सदस्य पृथक्-पृथक् निर्वाचन क्षेत्रों से "एक व्यक्ति एक मत" के आधार पर वयस्क मताधिकार द्वारा चुने जाते हैं । लोकसभा के सदस्यों को निश्चित वेतन मिलता है, साथ ही मुफ्त रेल यात्रा करने की सुविधा भी मिली हुई है । उनकी सदस्यता ससद् के कार्यकाल के साथ-साथ चलती है ।

सदस्यता के लिए योग्यता

ब्रिटिश राज्य के सभी स्त्री-पुरुष, चाहे वे साम्राज्य के किसी भी भाग में निवास करते हों निर्वाचन के लिए उम्मीदवार बन सकते हैं बशर्ते कि—

(i) उनका नाम किसी भी निर्वाचन क्षेत्र के मतदाताओं की सूची में हो, ।

(ii) उनकी आयु नियमानुसार हो, एवं

(iii) वे राष्ट्र तथा देश के प्रति निष्ठा की शपथ लेने को तैयार हो ।

परन्तु निम्नलिखित व्यक्तित्व लोकसभा की मददगारता के योग्य नहीं हैं—

(i) जो लार्ड—सभा के सदस्य हैं, किन्तु अभी हाल ही के एक नियम के अनुसार लार्ड—सभा का सदस्य लार्डशिप त्याग कर लोकसभा के लिए अब चुनाव लड़ सकता है।

(ii) जो नावालिग है।

(iii) जो विदेशी, पागल दिवालिया या फौजदारी कानून के अनुसार दण्डित है।

(iv) जो पादरी, नगरों के मेयर और वार्ड टियो के शेरिफ ह।

(v) जो नाउन से वेतन पाने वाले तथा राजकीय सेवा में नियुक्त व्यक्ति हैं।

(vi) जो सरकारी ठेका या अन्य प्रकार से सरकार द्वारा लाभित होते हैं।

लोकसभा का कार्यकाल

सामान्यतः ब्रिटिश लोकसभा का कार्यकाल पांच वर्ष है। लेकिन एक तो इसे मकट-काल में बढ़ाया जा सकता है और दूसरे राजा को विशेषाधिकार है कि वह प्रधानमंत्री की प्रार्थना पर अवधि के पूर्व भी उसे भंग करदे।

उत्पत्ति

संसद का अधिवेशन प्रारम्भ होने के 40 दिन पूर्व और संसद का अधिवेशन समाप्त होने के 40 दिन बाद तक की अवधि में किसी भी सदस्य का दीवानी मामले में बन्दी नहीं बनाया जा सकता। संसद में सदस्यों का भाषण की पूर्ण स्वतंत्रता होती है। उनका द्वारा कहा गया कोई भी शब्द किसी कानूनी बाधवाही का विषय नहीं बनाया जा सकता।

लोकसभा का संगठन (पदाधिकारी आदि)

नई संसद चुनाव के लगभग दो सप्ताह के भीतर ही जुलाई ली जाती है। जब पहली बार संसद बुलाई जाती है तो लार्ड—सभा (House of Lords) का एक सदस्यवाहक जिसे "जेंटिलमन अफ् द ब्लैक रॉड" (Gentleman Usher of the Black Rod) कहते हैं, संसद सभा का सदन में "लार्डसभा में जाने के लिए कहता है। वहाँ पर लार्ड चान्सेलर लार्डसभा के अध्यक्ष का अपना अध्यक्ष (Speaker) चुनने के लिए कहता है। अध्यक्ष का जतिरिक्त सदन में अन्य पदाधिकारी भी चुन जाते हैं। इन संसद में अधिाधिकारियों में गणना मण्डल का अध्यक्ष (Chairman of the Committee of the ways & means), उपाध्यक्ष (Deputy Speaker) प्रमुख हैं। तत्सदस्य मण्डली अधिकारियों में गणना का क्लर्क (Clerk of the House) व सार्जेंट अट आर्म्स (Sergeant at arms) चैपलैन (Chaplain) प्रमुख हैं। संसद का विचार केन्द्र कानून है। यह संसद की कार्यवाही पर हस्तक्षेप करता है, लार्डसभा में आता हुआ तथा लार्डसभा का सर्व

जाने वाले विधेयको को पृष्ठांकित (Endorse) करता है, सदन को वाचवाही का लेखा रखता है और सरकारी पत्रिका (Official Journal) का अध्यक्ष की सहायता से तैयार करवाता है। सांजेंट एट आम्स का नायब सदन की जान मान व शान को बनाए रखना है। वह सदन की सब आज्ञाओं का लागू करवाना है। द्वारपाल एवं मदगवाहनों का सदस्य देता है तथा सदन के अधिपत्रा (Warrants) पर अमल करता है।

लोकसभा की गणपूर्ति (Quorum) 40 सदस्यों से होती है। प्रचलित पद्धति के अनुसार लोकसभा का वष म कम से कम एक अधिवेशन अवश्य होता है क्योंकि कुछ आवश्यक विधेयन एवं वार में वेचल एन ही वष के लिए पास किए जाते हैं।

लोकसभा की बैठकें व वाचवाही सम्बन्धी कुछ प्रमुख नियम

संसद् की बैठकें वेस्ट मिनस्टर भवन (Palace of the West Minster) में होती हैं। दोनों सदन अलग अलग बैठते हैं। कुछ विशेष अवसरों पर दोनों सदनो की मधुक्त बैठक भी होती है, जैसे संसद् के उद्घाटन के समय तथा राजकीय मददो, भाषणो आदि का सुनने के लिए। लोकसभा की बैठकें सप्ताह में प्रथम 5 दिन होती हैं। शनिवार को साधारणतया बैठक नहीं होती। मकटवाल में संसद् का कभी भी आमंत्रित किया जा सकता है।

लोकसभा की वाचवाही अधिकांशतः परम्परा और अक्सर पर आधारित है। फिर भी कुछ स्थायी आदेश हैं जिनमें सदन को सुचारु रूप से चलाने के नियम हैं। सरकार और विरोधी दल की व्यायमगत भागा का समन्वय कराने के उपाय भी इन स्थायी आदेशों के अन्तर्गत हैं।

वाद वियाद ममद् का प्रमुख वाय है। ममय की वचन के दृष्टिकोण से इस पर कुछ प्रतिबन्ध लगाए गए हैं और वाद विवाद के प्रारम्भ व समापन के लिए कुछ नियमों का पालन किया जाता है। प्रथम तो विरोधी और मन्तारूढ दल व सचेतनों के बीच समन्वय हो जाता है कि किस विषय पर कितना समय दिया जाए? यदि ऐसा समन्वय नहीं हो पाता तो अवरोधक (The Closure), विभागश अवरोधक (The Closure by Compartments), कंगारू समापन (Kangaroo Closure), गिलोटिन (The Guillotine), कार्यक्रम (The time Table), विभाजन (Division) आदि उपायो द्वारा वाद विवाद का समाप्त किया जा सकता है। वस्तुतः वाद-विवाद सदन का आवश्यक और महत्वपूर्ण वाय है। एक दृष्टि से तो यह वाय विविध निमाण या वित्तीय नियन्त्रण से भी अधिक महत्वपूर्ण है। विनियोग और राजस्व सम्बन्धी प्रस्तावों पर सरकारी नीतियों की व्यापक आलोचना होती है। यदा यदा स्वयं प्रस्ताव जयना कामरोको प्रस्ताव द्वारा सावजनिक महत्व के प्रश्न पर बहस प्रारम्भ की जाती है। इंग्लैंड जैसे देश में वाद विवाद लोकतंत्र के प्राण हैं।

लोकसभा की शक्तियाँ और उसके कार्य

(Powers and Functions of the House of Commons)

ब्रिटिश लोकसभा की शक्तियाँ महत्त्वपूर्ण हैं। प्रायः यहाँ तक कहा दिया जाता है कि इसकी शक्ति और महत्ता पर अधिक धोखना सूय को दीपक दिसलाना है। किन्तु इतना यसागान सैद्धांतिक अधिक है, व्यावहारिक कम। हमें ब्रिटिश संविधान में सिद्धांत और व्यवहार का भेद प्रतीत करना है।

लोकसभा के व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार व कर्तव्य

ब्रिटन में मन्त्र का अर्थ है राजा, लाउ-सभा एवं लोक-सभा। निम्न व्यवहारत इसकी शक्तियों का उपभाग लोकसभा ही करती है क्योंकि लाउसभा संप्रभुता उसी में निहित है। लोक सभा ही मूलतः व्यवस्थापिका सभ्या है जिसे साधारण और सांविधानिक दाना प्रकार के कानूनों के निर्माण करन का अधिकार है। विधि-निर्माण के क्षेत्र में अंतिम निर्णय लोकसभा का ही चलता है लाउ-सभा केवल विधेयकों के कानून बनने देने में कुछ विलम्ब कर सकती है। पण विधेयकों पर लाउ-सभा को केवल 1 महीना और साधारण विधेयकों पर 1 वर्ष का रोक-निषेधाधिकार प्राप्त है। राजा की स्वीकृति देने की शक्ति औपचारिक मात्र है। लोकसभा देश के प्रत्येक स्थान, वस्तु और व्यक्ति के सम्बन्ध में कानून बना सकती है। उसकी शक्ति पर 'यायिक पुनर्विचार' जैसा कोई बंधन नहीं है।

लोकसभा की व्यवस्थापन शक्तियों का यह पक्ष सैद्धांतिक अधिक है। क्योंकि उसकी व्यवस्थापन शक्तियाँ व्यवहारत मन्त्रीमण्डल के हाथों में पहुँच गई हैं, परन्तु यह अवश्य है कि मन्त्रीमण्डल लोकसभा पर केवल तभी तब छाया रहता है जब तक वह लोकसभा के बहुमत दल का विश्वासपात्र है।

लोकसभा के वित्तीय अधिकार व कर्तव्य

राष्ट्रीय वित्त पर लोकसभा का एकछत्र नियंत्रण है। वित्तीय विधेयकों की स्थापना लोकसभा में ही हो सकती है। उसका ही प्रत्येक के सम्बन्ध में पराधिकार प्राप्त है। लाउ-सभा वित्त-विधेयकों को अधिक से अधिक एक माह के अन्त में विचारित कर सकती है।

परन्तु वित्तीय क्षेत्र में भी राजसभा की शक्तियों का व्यावहारिक महत्त्व द्वारा है। राजकीय बजट का विभाग मन्त्रीमण्डल द्वारा ही तैयार किया जाता है। वित्त मंत्री (Chancellor or Exchequer) द्वारा ही उस गणना में प्रस्तुत किया जाता है। कोई भी वित्तीय विधेयक राजसभा की विचारित पर ही लाउसभा में पेश किया जा सकता है और राजसभा की विचारित, व्यवहार में मन्त्रीमण्डल की ही विचारित होती है। जब तक राजसभा की शक्ति में मांग नहीं गई है, वह न तो कोई वित्तीय कानून पार कर सकती है और न कानून ही लागू करती है। बजट

पेश हो जाने के बाद भी लोक सभा को उसमें कटौती करने या उसे अस्वीकार करने का ही अधिकार है। वह अपनी ओर से व्यय में कोई वृद्धि नहीं कर सकती और न कोई नवीन व्यय या कर प्रस्तावित कर सकती है। मन्त्रिमण्डल दलीय बहुमत के कारण किसी भी वित्तीय विधेयक या बजट को प्रायः उसी रूप में पारित करा लेता है, जिस रूप में वह उसे प्रस्तुत करता है।

फिर भी लोकसभा राष्ट्रीय वित्त का विभिन्न तरीकों से नियमित करती है, जैसे अर्थोपाय अथवा उपायो और साधनों की समिति (The Committee of the Ways and Means) में वाद विवादों तथा वित्तीय अधिनियम (Finance Act) द्वारा धन एकत्र करने पर नियंत्रण रखती है, मप्लाई समिति (Appropriation Act) और कम्पट्रोलर तथा आडिटर जनरल के द्वारा धन के विनियोग पर नियंत्रण रखती है, सावजनिक हिसाब-किताब की समिति के द्वारा हिसाब किताब की जाच करती है और प्रश्नों एवं वाद विवादों के द्वारा व्यय करने के तरीकों की आलोचना करती है।

लोकसभा का कायपालिका सम्बन्धी अधिकार एवं कर्तव्य

मन्त्रिमण्डल के हाथ में कायपालिका सम्बन्धी इतनी शक्तियाँ हैं कि यदि उसे नियंत्रित न किया जाये तो वह तानाशाह बन सकता है। इसीलिये लास्की ने लिखा है कि, "सरकार बनाना तथा उसे राज-काज करने का नियमित अधिकार प्रदान करना या न करना लोकसभा का ऐसा प्रमुख कार्य है जिस पर अन्य सब कार्य निर्भर करते हैं।" लोकसभा यदि सरकार को प्रशासन काय चलाने के लिए आवश्यक नियमित अधिकार प्रदान न करे और उसे अपना आवश्यक समर्थन न देती रहे तो सरकार का काम चलना असंभव हो जायगा और सम्पूर्ण प्रशासन यत्र ठप्प पड़ जायेगा। मंडातिक रूप से मन्त्रिमण्डल की स्थिति लोकसभा की एक समिति जैसी है। लोकसभा प्रश्न, आलोचना, स्पष्टीकरण प्रस्ताव, निंदा प्रस्ताव, अविश्वास, वित्तीय अधिकार आदि विभिन्न साधनों से उसे नियंत्रित करती रहती है तथा उसके कार्यों का निरीक्षण करती है।

पर इस क्षेत्र में भी व्यावहारिक दृष्टि से लोकसभा बहुत हद तक मन्त्रिमण्डल के हाथ में विलीन है। दलीय अनुशासन और बहुमत के कारण मन्त्रिमण्डल लोकसभा पर छाया रहता है और उसमें अपनी इच्छानुसार प्रत्येक विधेयक पारित करवा लेता है। व्यवहार में नीति निर्माण सम्बन्धी अधिकार निम्न मन्त्रिमण्डल द्वारा ही किये जाते हैं, लोकसभा की स्वीकृति केवल औपचारिक होती है। इसके अतिरिक्त लोकसभा मन्त्रिमण्डल से कुछ मामलों की जानकारी मात्र ही प्राप्त कर सकती है। लोकसभा के कटौती प्रस्तावों या म्थगा और अविश्वास प्रस्तावों का भी व्यावहारिक महत्व अधिक नहीं है क्योंकि लोकसभा को अधिकारतः वही करना पड़ता है जो मन्त्रिमण्डल चाहता है। अविश्वास प्रस्ताव पारित करने में भी सदस्यों को यह भय

रहता है कि कहीं प्रधानमंत्री राजा से कहकर राजशाही का ही भंग करा दे और इस प्रकार उन्हें पुनः असमय में ही, निरावस्था में दया का भिखारी बना दे।

लोकसभा द्वारा जनता की शिक्षायत्ता का निवारण

लोकसभा के सदस्य जनता के प्रतिनिधि हैं। वे जनता की शिक्षायत्ता को सदन के माध्यम से सरकार तक पहुंचाते हैं, और उनका निवारण करने के लिये उसे बाधते हैं। वास्तव में लोकसभा का विराधी-दल जनता को स्वतंत्रता का रक्षक है। सदस्य विशेषकर, विराधी दल के सदस्य, प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पूछते हैं। ये प्रश्न डाकघर के किसी अधिकारी के दुष्प्रवृत्त, गांव की गलियाँ की गंदगी आदि से लेकर देश की परराष्ट्र एवं जाति-तंत्रिक नीति जैसे महत्वपूर्ण विषयों पर भी हो सकते हैं। लोकसभा के आलोचनात्मक कार्य के फलस्वरूप उदासीन एवं अक्षम प्रशासन से जनता का पर्याप्त भरोसा प्राप्त होता है।

लोकसभा लोकशासनिक शासन का वह आधारभूत स्तम्भ है जिसके बिना लोकतंत्र चल ही नहीं सकता। लोकसभा के ही कारण राष्ट्र का शासन जनता के प्रतिनिधियों के माध्यम से जनता की अनुमति और महमति से चलता रहता है।

संसदीय विपक्ष या प्रतिपक्षी दल

(Opposition in the Parliament)

ब्रिटिश संसदीय कार्य प्रणाली में विपक्ष भी उतना ही महत्वपूर्ण है जितना कि सरकारी पक्ष। विपक्ष भी उतना ही गुणवत्तिपूर्ण है जितना कि सत्तापक्ष। विपक्ष का मुख्य कार्य है कि वह संसदीय पक्ष की स्वस्थ आलोचना करके जनमत को अपनी ओर मोड़े तथा निर्वाचनों में विजय प्राप्त करने में सहायता देने का प्रयत्न करे।

ब्रिटिश राजनीति की यह विशेषता है कि संसदीय विपक्ष को राजकीय मायता प्रदान की गयी है और इस बात का पूरा ध्यान रखा गया है कि किसी भी निर्णय पर अल्पमत को अपने विचार प्रकट करने का पर्याप्त अवसर और अधिकार मिले, ताकि शासन-कार्य की स्वस्थ और मांग-दंड का आलापना हो सके। सरकार अपने ही विरुद्ध विपक्ष का अविद्वान का प्रस्ताव प्रस्तुत करने तक के लिए समय देती है। जिस मंत्री की विपक्ष आलोचना करना चाहता है, सरकार उसके मंत्रालय के लिए धन-मांग (Vote of Supplies) करने का निर्णय करती है ताकि विपक्ष को उस पर प्रहार करने का अवसर मिल जाय।

सरकार विपक्ष का पूरा आदर करती है और उस "राजा का विरोधी दल" (His or Her Majesty's Opposition) कहा जाता है। गदन का कार्यक्रम निर्दिष्ट करने से पहले सरकार विपक्ष की सन्मति प्राप्त कराने का प्रयत्न करती है। गदन की समितियों में सभी दलों की म्याद दान का प्रयास किया जाता है। अल्पमत या विपक्ष से यह आशा की जाती है कि उसका विरोध शांतिमय और

समघाटित रूप से होगा। विपक्ष के नेता का सरकारी कोष से 2 हजार पौण्ड वार्षिक वेतन मिलता है तथा अन्य मंत्रियों की भांति एक कमरा दिया जाता है। राजा या राणी द्वारा समद का उद्घाटन करते समय विपक्ष का नेता प्रधानमंत्री के साथ खड़ा होता है। वास्तव में उगड़ी म्पिनियन वरुषिण प्रवाननत्री (Alternative Prime Minister) की हात है। ब्रिटन में विपक्ष का महत्व इसलिए भी अधिक है कि वहाँ सामान्यतः दो ही महत्वपूर्ण दल हैं जिनके हाथ में सत्ता आती-जाती रहती है।

विपक्ष का संगठन

ब्रिटन में विपक्ष के सब सदस्य-सदस्या का संसदीय दल के रूप में संगठन होता है। इसका नरुत्व 'छाया मंत्रिमण्डल' (Shadow Cabinet) करता है, जिसमें विपक्ष के नेता का स्थान सर्वोच्च हाता है। शासक दल की तरह ही विपक्ष के भी अपने सचेतक (Whips) होते हैं। शासक दल के मंत्रिमण्डल के समान ही विपक्ष का 'छाया मंत्रिमण्डल' भी नियमित रूप से अपनी बैठकें करता है। 'छाया मंत्रिमण्डल' में भी शासन के विविध विषय पथक पथक व्यक्तियों के सुपुद होते हैं। इस प्रकार गैर-सरकारी तौर पर विपक्ष भी मंत्रिमण्डल के रूप में संगठित रहता है। इस प्रकार के संगठन के दो विशेष महत्व हैं—एक तो विपक्षी दल को संगठित किया जाता है और दूसरे विपक्षी दल शासन की हाथ में लेने के लिये सदा तैयार रहता है। 'छाया मंत्रिमण्डल' को विपक्ष की 'नीति समिति' (Policy Committee) अथवा कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) कहा जाता है।

ब्रिटन में प्रमुख राजनीतिक दल दो हैं—श्रमिक दल व अनुदार दल। श्रमिक दल का अनुदार दल की अपक्षा अपने सदस्या पर अधिक कठोर नियंत्रण एवं अनुशासन है। संसदीय श्रमिक दल की बैठकें मासिक अथवा सप्ताह में दो बार होती हैं जिनमें सामान्य नीति के प्रस्ताव पर निर्णय लिया जाता है और संसदीय समिति की रिपोर्ट प्रस्तुत की जाती है। संसदीय श्रमिक दल में लोक सभा के सदस्य प्रति-वर्ष एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, एक सचेतक और चारह कार्यकारिणी के सदस्या का चुनाव करते हैं। ये पदरुह सदस्य तथा तीन श्रमिक लॉर्डस (Peers) संसदीय श्रमिक दल की कार्यकारिणी समिति के सदस्य हाते हैं। अध्यक्ष विपक्ष का नेता हाता है, जिसका प्रतिवर्ष पुनर्निवाचन होता रहता है। यह समझा जाता है कि दल के सत्ताम्ब होने पर वही प्रधानमंत्री होगा।

अनुदार दल में नेता की स्थिति अधिक शक्तिशाली होती है। निर्वाचन में दल की पराजय हान पर अनुदार प्रधानमंत्री यदि लोक सभा का सदस्य रहता है, तो वही प्रायः विपक्ष का नेता बन जाता है। संसदीय दल द्वारा एक बार चुन लिए जाने पर पद मुक्त होने तक वह अपने पद पर बना रहता है। अनुदार नेता अपने साधियों को चुनने में स्वतंत्र है और यदि वह चाहे तो एक उपनेता भी

कर सकता है। यदि दल का बहुमत न रहने पर अनुदार प्रधानमंत्री विरोधी पक्ष का नेता बन जाता है तो उपप्रधानमंत्री की स्थिति प्रायः विरोधी पक्ष के उपनेता की होती है।

विपक्ष के कार्य

(1) आलोचना—विपक्ष का सबसे प्रमुख कार्य सरकार के कृत्यों की आलोचना करना और उसके दोषों को प्रकट करना है। विपक्ष सरकार को यह सूचित करता है कि देश के विभिन्न भागों में सरकारी नीति और कार्यों की क्या प्रतिक्रिया है। वह सरकारी प्रस्तावों का रचनात्मक विरोध करता है और उस पर अपनी नीति एवं कार्यक्रम में सुधार करने के लिए दबाव डालता रहता है।

(2) शासन की वैकल्पिक नीति का प्रचार—विपक्ष सरकारी नीतियों के दोष बतलाकर अपनी वैकल्पिक नीति का प्रचार करता है तथा जनमत को सरकार के विरुद्ध और अपने पक्ष में करता है। वह सरकारी प्रस्तावों पर विभिन्न सुझाव रखता है तथा मसूदा में अपने दृष्टिकोण को विस्तार से प्रस्तुत करता है जिससे जाता की यह बात होता रहता है कि विपक्ष की शासन-नीति की रूपरेखा क्या है। जब जनता शासन की वैकल्पिक नीति को समर्थन देने लगती है तो विपक्ष शासन की बागडोर सम्भाल लेने में सक्षम हो जाता है।

(3) शासन नीति को प्रभावित करना—विपक्ष अपनी रचनात्मक आलोचना और सूझ बूझ से सरकारी नीति तथा दृष्टिकोण को प्रभावित करता रहता है। सरकार इस बात के प्रति सतत जागृत रहती है कि कहीं विपक्ष का दृष्टिकोण जनता पर हावी न हो जाए। अतः वह अपनी प्रशासनिक नीतियों को यथासम्भव अधिकाधिक कल्याणकारी बनाने की कोशिश करती है। वह अपने कार्यों को ऐसा रूप देती है जिससे विपक्ष की आलोचना प्राणधान न रह पाये।

(4) लोकतंत्र की सुरक्षा—उपरोक्त सभी कार्यों से विपक्ष लोकतंत्र की सुरक्षा प्रदान करता है। वह सरकार की स्वेच्छाचारिता पर अंकुश लगाता है और उसे बाध्य करता है कि वह सरकारी नीतियों को कल्याणकारी रूप प्रदान करे। इतना ही नहीं, विपक्ष जनता को राजनीतिक शिक्षा प्रदान करता है। विपक्ष की आलोचना सरकार को नियंत्रित करती रहती है। विपक्ष के माध्यम से ही अल्पमत के विचारों का प्रभावशाली प्रकाशन होता है और सरकार सावधान रहती है कि विस्तृत अल्पमत कहीं बहुमत में न परिणत हो जाय।

विपक्ष का मूल्यांकन

प्रायः कहा जाता है कि विपक्ष का एकमात्र उद्देश्य प्रत्येक उचित अनुचित बात का विरोध करना और ऐन ऐन प्रकारेण सत्ता को हथियाना होता है। लेकिन यह स्थिति भारत में भल ही नहीं हो, ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था में नहीं होती है। ब्रिटेन में हम तथ्य का कभी विस्मय नहीं किया जाता कि विपक्ष की स्थिति एक वैकल्पिक सरकार (Alternative Govt) की होती है और बहुमत दल द्वारा

जनता का विश्वास खो बैठने पर उसे (विपक्ष को) शासन की बागडोर सम्भालनी पड़ती है। इसी कारण विपक्ष सरकार की कोई निरर्थक आलोचना नहीं करता तथा ऐसी कोई बातें भी नहीं कहता जिन्हें वह स्वयं सरकार बनाने के बाद पूरी न कर सके। ब्रिटेन में विपक्ष एक पूर्ण उत्तरदायी दल की भाँति कार्य करते हुए व्यवस्थापन कार्य की सही स्थिति पर प्रकाश डालता है।

ब्रिटेन में विपक्ष का पूर्ण सम्मान किया जाता है। बहुमत दल को यह पूर्ण आशा रहती है कि विपक्ष का विरोध सदैव वैधानिक तथा क्रियात्मक ही होगा। ब्रिटेन में विपक्ष अप्रत्यक्ष रूप से शासन संचालन में भी भाग लेता है। उदाहरणार्थ, परम्परानुसार विपक्ष ही यह निणय करता है कि किन मंत्रालयों की घन मांगों पर वाद विवाद किया जाय। वह अध्यक्ष (Speaker) के पुनर्निर्वाचन में प्रस्तावित नाम का समर्थन करता है। औपचारिक अवसरों पर सदन के नेता के उपरांत विपक्ष को बोलने का अवसर मिलता है। सरकारी पक्ष और विपक्ष के सचेतक परस्पर वार्तालाप करके यह निणय करते हैं कि 'राजा या रानी को भेजे सदस' में से किन विषयों पर विचार-विमर्श किया जाय। विदेशी मामलों में और विशेषकर किसी राष्ट्रीय अथवा अंतर्राष्ट्रीय संकट के उपस्थित होने पर प्रधानमंत्री विपक्ष से निरंतर सम्पर्क रखता है और उससे आवश्यक विचार-विमर्श करता रहता है। कभी-कभी विपक्ष के नेताओं को साम्राज्य-सुरक्षा-परिषद में भी आमन्त्रित किया जाता है। कभी-कभी प्रधानमंत्री विपक्षी नेता को अपने साथ अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में चलने को आमन्त्रित करता है। राष्ट्रीय संकट के समय विपक्ष और सरकारी दल एक हो जाते हैं तथा संयुक्त सरकार देश के शासन का संचालन करती है। वस्तुतः सरकारी पक्ष और विपक्ष दोनों ही एक-दूसरे के अस्तित्व का पूर्ण आदर करते हैं। ब्रिटिश संसद दोनों दलों के स्वस्थ और सम्मानजनक संघर्ष की युद्धस्थली है जिसमें कोई एक-दूसरे का नाश नहीं चाहता बल्कि राष्ट्रीय सेवा करने के लिए सत्ताह्वल होने की प्रतियोगिता करता रहता है।

संसदीय प्रतिनिधित्व

(Parliamentary Representation)

ब्रिटिश संसद् में लार्ड सभा का स्वरूप एक प्रतिनिधित्व रहित संस्था का है और लोक सभा जनता का प्रतिनिधित्व करती है। सन् 1948 के प्रतिनिधित्व कानून द्वारा यह व्यवस्था की गई है कि लोक सभा के सदस्यों की संख्या 613 से न तो बहुत अधिक और न बहुत कम रखी जायगी। सभी सदस्यगण सम्पूर्ण संयुक्त राज्य (United Kingdom) अर्थात् इंग्लैंड, स्कॉटलैंड, वेल्स एवं उत्तरी आयरलैंड के विविध निर्वाचित क्षेत्रों से निर्वाचित होकर आते हैं। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से एक ही सदस्य चुने जाने की व्यवस्था है।

निर्वाचकों की योग्यतायें

सन 1949 के प्रतिनिधित्व अधिनियम के अनुसार लाव-सभा का निर्वाचन गुप्त मतदान पत्रों (Secret Ballots) द्वारा होता है। लाव सभा के सदस्य का छाठकर, प्रत्येक स्त्री और पुरुष यदि वह 21 वर्ष की आयु पूरी कर चुका है और किसी प्रकार की वान्छी जयोग्यता के अन्तर्गत नहीं है, ब्रिटिश प्रजातंत्र या राष्ट्र गणतंत्र का नागरिक है, तो लाव सभा के निर्वाचन में मतदान का अधिकारी है। निर्वाचन के लिए जयाभ्य घोषित व्यक्तियों में आयरलैंड के कुछ पीयरों को छोड़कर अन्य सब पीयर इंग्लैंड, स्कॉटलैंड, आयरलैंड व रोमन कैथोलिक धर्म के वर्जों व दिवालियों के अनिश्चित वे व्यक्ति भी शामिल हैं जो 'गाम अधिकारी, लोक सेवक, सैनिक, पुलिस सेवन, राष्ट्र मण्डल के बाहर के किसी देश के विधायक अथवा अन्य किसी मावजनिक पद के अधिकारी हैं। मतदान के लिये उस निर्वाचन क्षेत्र के निर्वाचकों का मतदान सूचि में नाम दर्ज कराया जाता है जिसमें अमुक निर्वाचक 3 मास से रह रहा है।

निर्वाचन पद्धति व उसके गुण दोष

ब्रिटेन में जिन निर्वाचा पद्धति का प्रयोग है उसे साधारण बहुमत पर आधारित एक सदस्यीय निर्वाचन (Simple Majority with One Ballot) की प्रणाली कहा जाता है। सभी उम्मीदवारों में से जिसको सबसे अधिक मत प्राप्त होते हैं, उसी को विजयी घोषित कर दिया जाता है। निर्वाचन सम्बन्धी विवादों की सुनवाई के लिए उच्च न्यायालय अपने किंग्स बेंच (King's Bench) ज्वीन में से दो यायाधीशों की नियुक्ति करता है। यदि सफल उम्मीदवार के विरुद्ध अभियोग सिद्ध हो जाता है तो उसका चुनाव रद्द कर दिया जाता है और अन्य चुनाव की व्यवस्था की जाती है।

ब्रिटेन में निर्वाचा अभियान का स्तर बहुत ऊँचा है। मतदानियों को फुमलाना, उन्हें धूस देना, निर्वाचन केन्द्रों तक उन्हें मुफ्त सवारी में ले जाना, प्रचार के लिए किराये के प्रचारकर्त्ता नियुक्त करना आदि कार्य भ्रष्टाचार कहे जाते हैं और इनका प्रयोग करने वाले उम्मीदवार का चुनाव अवैध घोषित कर दिया जाता है।

ब्रिटिश निर्वाचन-पद्धति इस दृष्टि से बड़ी अच्छी है कि मतदाताओं और सदस्यों के बीच सीधा सम्पर्क बना रहता है। व्यय भी अपेक्षाकृत कम होता है और स्थानीय प्रतिभा को प्रोत्साहन मिलता है। सबसे बड़ा लाभ यह है कि इसके परिणामस्वरूप ब्रिटेन में दो प्रमुख राजनीतिक दल रहें हैं, जिनमें से एक मज्जान्ड होता है और दूसरा विरोधी दल। इसी कारण ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल अधिकांशतः स्थायी रहता है।

किंतु इस निर्वाचन प्रणाली के कुछ निश्चित दोष भी हैं—

प्रथम, कभी कभी अत्यंत कम संख्या के समर्थन से ही सदस्य निर्वाचित घोषित हो जाता है।

दूसरे, इस निवाचन प्रणाली के कारण लोकसभा में राजनीतिक दलों का प्रतिनिधित्व उनके उम्मीदवारों का प्राप्त कुल मतों के अनुपात में नहीं होता, बिराफ रूप से अल्प संख्यक दलों का बहुत कम प्रतिनिधित्व हो पाता है।

तीसरे, मतदाताओं के मत में छोट से परिवर्तन से भी स्थानों के वितरण में कहीं बड़ा परिवर्तन हो जाता है।

चौथे, ब्रिटिश थाम चुनावों से जनमत का एक विशिष्ट विकृत स्वरूप दिखाई देता है। यदि तीन दल चुनाव लड़ रहे हों तो हां सनता है कि एक दल को यदि सबसे अधिक मत मिले हां तब भी वह लोकसभा की एक ही सीट जीत पाया हो। ऐसा तब होता है जब दल के उम्मीदवारों की बहुत से चुनाव क्षेत्रों में जीत की स्थिति हां और विरोधी दलों के उम्मीदवार कभी अल्प बहुमत से जीत जाते हो और कभी भारी बहुमत से हार जाते हो। वह दल भी जिसका देश में अल्पमत हो, लोकसभा में काफी बहुमत प्राप्त कर सकता है। परिणाम यह होता है कि चुनाव एक प्रकार का जुआ बन जाता है।

पाचवें ब्रिटिश निर्वाचन पद्धति बहुसंख्यक मतदाताओं को मताधिकार से वंचित बन देती है। यह अनुमान लगाया गया है कि कुल मतदाताओं का लगभग 60 से 70 प्रतिशत या ता घटनाओं को प्रभावित नहीं कर पाता या उसे उन नीतियों और सिद्धांतों का समर्थन करना पडता है, जिनसे उनका मतभेद हाता है। साथ ही निर्विरोध चुनाव से भी अनजब मतदाताओं के मत छिन जाते हैं। इसी तरह धनपल उम्मीदवारों के पक्ष में पडने वाले मत व्यय चले जाते हैं। कुछ मतदाता धपने मताधिकार का प्रयोग ही नहीं करते क्योंकि उन्हें कोई भी उम्मीदवार पसंद नहीं जाता। इसी तरह कुछ मतदाता अनिच्छा से ऐसे व्यक्ति के पक्ष में मत देते हैं जिनके मत से उनका मत नहीं मिलता।

छठे, ब्रिटिश चुनाव प्रणाली में निर्वाचन स्थानीय प्रभाव के कारण संकुचित विचारों के आधार पर होता है। अत निर्वाचन प्रतिनिधियों में स्थानीय महत्त्व की बातों पर अधिक ध्यान देने की प्रवृत्ति होती है।

ब्रिटेन की निवाचन पद्धति को सुधारने के लिए समय समय पर विभिन्न सुझाव दिये जाते हैं। इंग्लैण्ड की आनुपातिक प्रतिनिधित्व सोसाइटी (Proportional Representation Society) के सदस्यों ने समस्या के समाधानाथ एवाकी हस्तान्तरणीय (Single Transferable) मत-प्रणाली को अपनाते का सुझाव दिया है। यह प्रस्ताव किया जाता है कि बहुमत पर आधारित मत प्रणाली के दोषों को दूर करने के लिए 'एकत्रमत प्रणाली (Cumulative Vote System) अपना ली जाय। एक अन्य सुझाव 'संमित मत-प्रणाली (Restrictive Vote System) को अपना लेने का है, किंतु ये सभी विकल्प भी दोषमुक्त नहीं हैं। इन प्रस्तावों की

सबसे बड़ी बुराई यह है कि इनसे ब्रिटेन की द्वि-दलीय प्रणाली समाप्त हो जाएगी और राजनीतिक दलों की वृद्धि होगी। परिणामस्वरूप देश की राजनीतिक स्थिरता में अंतर पड़ेगा और स्थायी मंत्रिमण्डलों का बनना कठिन हो जायेगा। यही कारण है कि अंग्रेज अपनी वर्तमान प्रणाली को ही अधिक ठीक समझते हैं और यह मानते हैं कि दवाई बीमारी से भी बुरी है। आज सप्तर के अधिकांश देशों में ब्रिटिश-निर्वाचन पद्धति ही अपनाई जा रही है।

फिर यह भी नहीं भूलना चाहिए कि संसद् को विगुद्ध रूप से प्रतिनिधि सत्त्वा बनाना लगभग असम्भव था है। 630 व्यक्तियों की संसद् बुरीटो व्यक्तियों की सम्पूर्ण विचारधाराओं को प्रतिबिम्बित नहीं कर सकती और विचारधाराओं के आधार पर निर्वाचन क्षेत्रों का विभाजन करना एक नितात अव्यावहारिक कल्पना होगी। ऐसा कोई पथक निर्वाचन क्षेत्र निर्मित होना असम्भव है जिसके अंतर्गत एक ही विचारधारा के निर्वाचकगण पाये जाते हो।

सर्वोपरि बात यह है कि निर्वाचित होने के बाद प्रतिनिधि किसी क्षेत्र विशेष अथवा किसी दल विशेष का ही प्रतिनिधि नहीं रहता बल्कि सम्पूर्ण देश का प्रतिनिधि हो जाता है, और सम्पूर्ण देश के हितों का ध्यान में रखकर ही कार्य करने की उससे आशा की जाती है। सरल शब्दों में सदस्यगण क्षेत्रीय आधार पर निर्वाचित होते हुए भी सम्पूर्ण देश के प्रतिनिधि होते हैं।

लोकसभा का अध्यक्ष

(Speaker of the House of Commons)

ब्रिटिश लोकसभा के अध्यक्ष को 'स्पीकर' (Speaker) कहा जाता है। यह ऐतिहासिक पद संसद् के प्रारम्भिक काल से ही चला आ रहा है। प्रमाण-पत्रों से ज्ञात होता है कि सन् 1936 में सर थॉमस हंगरी फोर्ड (Sir Thomas Hungry Ford) ने पहले-पहल इस उपाधि को वैधानिक रूप से ग्रहण किया था।

'स्पीकर' का शाब्दिक अर्थ है 'बोलने वाला'। उसे स्पीकर इसलिए कहा गया कि प्रारम्भ में राजा और प्रजा के बीच वह कड़ी का रूप था। वह जनता का प्रवक्ता था जिसके द्वारा राजा के समक्ष जनता की आवाज पहुँचाई जाती थी। उस समय लोकसभा केवल प्रायनापत्र भेजने वाली सत्त्वा थी और स्पीकर का काम था कि लोकसभा के ऐसे प्रायनापत्रों को वह राजा के समक्ष प्रस्तुत करे और उनकी ओर से राजा के समक्ष बोलें। अब राजतंत्र के लोकतन्त्रीकरण के बाद से लोकसभा पहले के समान एक प्रायनापत्र करने वाली सत्त्वा मात्र नहीं रही है वरन् लोक-सम्प्रभुता की प्रतीक बन गई है। अब आज स्पीकर एक ऐसी सत्त्वा का अध्यक्ष है जो लोक-सम्प्रभुता की प्रतीक और उसकी निरीक्षिका है।

सन् 1919 के एक्टन बिल के अनुसार लोकसभा के अध्यक्ष का पद वॉमिन्ट के लार्ड प्रेसीडेंट (Lord President) के बाद आता है। वह वेस्ट मिन्स्टर भवन

में रहता है और पद मुबन होने के बाद उसे पीयर (Peer) बनाया जा सकता है। स्पीयर के अधिकार और उसकी शक्ति को सभी दल मानते हैं।

अध्यक्ष की शक्ति अथवा उसकी मान्यता का आधार

ब्रिटिश संविधान में लोकसभा के अध्यक्ष का पद महान गौरव और शक्ति का है। इस मान्यता के अनेक आधार हैं—

प्रथम, मदन म कायवाहियों के समुचित निष्पक्ष और न्यायपूर्ण सम्पादन के लिए एक अधिकारी की आवश्यकता होती है। अध्यक्ष इसकी पूर्ति करता है।

द्वितीय अध्यक्ष का पद एक गौरवपूर्ण और प्राचीन पद है जिसका ससद के साथ ही ज्ञान हुआ है। अध्यक्ष ससद द्वारा राजा से जीती हुई सावभौमिकता का प्रतीक है। भूतकाल में भी वह लोकसभा का प्रतीक और रक्षक रहा तथा आज भी है।

तृतीय, अठारहवीं शताब्दी में अध्यक्ष पद को उच्च प्रतामकीय और न्यायिक पदों, यहाँ तक कि प्रधानमन्त्रित्व की प्राप्ति के लिए भी पहला कदम माना जाने लगा। फलस्वरूप इसका महत्व बहुत बढ़ गया।

चतुर्थ, निर्वाचित होने के बाद भी अध्यक्ष एक पूर्णतः निरदलीय व्यक्ति रहता है जो सदन के सभी दलों को समान रूप से बालने का अवसर प्रदान करता है।

पंचम, अध्यक्ष की सजघज और तडक भडक का भी इस पद की महत्ता और प्रभाव की वृद्धि में पर्याप्त हाथ रहा है। वह रौधीला चोगा और भारी टोप पहनता है तथा चरवा वाली कुर्मी पर बठता है। उसे करमुक्त दस हजार पौण्ड वार्षिक वेतन और निवृत्ति के बाद चार हजार पौण्ड वार्षिक पेंशन मिलने की व्यवस्था है। इन सब बातों से उसके प्रभाव का प्रसार होता है।

इसदिन में (Erskine May) ने ठीक ही लिखा है कि 'लोकसभा का अध्यक्ष सदन की शक्ति, उसकी कार्यवाही और उसकी शान के सम्बन्ध में सदन का प्रतिनिधि माना जाता है। वह सदन का अत्यन्त विशिष्ट व्यक्ति होता है।'

अध्यक्ष का निर्वाचन

प्रारम्भ में राजा ही अध्यक्ष की नियुक्ति करता था किन्तु आज उसकी स्वीकृति महज औपचारिकता है। आजकल अध्यक्ष का निर्वाचन लोकसभा के सदस्यों द्वारा लोकसभा के प्रथम अधिवेशन के बाद ही के दिन सबप्रथम किया जाता है। प्रधानमंत्री और प्रतिपक्षी दल के नेता परस्पर विचार करके किसी ऐसे व्यक्ति को अध्यक्ष पद के लिए खड़ा करते हैं जो सरकारी दल और प्रतिपक्षी दल दोनों को ही मान्य हो। परम्परागत प्रथा के अनुसार लोकसभा के सदस्य लड सभा द्वारा आमन्त्रित किए जाने पर वहाँ पहुँचते हैं और शांति से खड़े हो जाते हैं। उस समय लड चांसलर घोषणा करता है कि प्राउन की इच्छा है कि वे किसी बुद्धिमान व्यक्ति को अपना अध्यक्ष चुन लें। तब लोकसभा के सदस्य अपने सदन में वापिस आकर अध्यक्ष का

चुनाय करते हैं। व्यवहार में अध्यक्ष यही चुना जाता है जो सरकार का मान्य माना है। इसीलिए मुरा ने लिखा है कि "साधारण मन्त्रों द्वारा प्रस्ताव एवं अनुमोदन केवल इस वास्तविक बात का पूरा करने के लिए ही किया जाता है कि चुनाव मंत्रियों द्वारा न हीनर पूर मदन द्वारा हुआ है।"

चुनाय के बाद अध्यक्ष अथा पद को शपथ लेता है। अध्यक्ष के चुनाव का पुष्टिकरण बाद में सम्राट द्वारा होता है। उसका निर्वाचन लोकमना की शक्ति के लिए ही किया जाता है किन्तु परम्परा के अनुसार पुराने ही अध्यक्ष का निर्वाचन हम समय तक निविराध रूप से होता रहता है जिस समय तक वह काम करने की तैयार हो। यह पद्धति इतनी भाव्य है कि अध्यक्ष के निर्वाचन क्षेत्र से कोई अन्य उम्मीदवार प्रायः कभी उठता नहीं होता। इसीलिए कहा जाता है कि "एक बार अध्यक्ष सदैव के लिए अध्यक्ष" (Once a Speaker is always a Speaker)

अध्यक्ष के पद को निष्पक्ष रखने के लिए नामाचयन निम्नलिखित प्रथाओं का पालन किया जाता है—

1. अध्यक्ष सम्पूर्ण मदन के लिये निर्वाचन होता है। पास में वह कबल एक सत्र के लिये ही निर्वाचित होता है।

2. अध्यक्ष उस समय तक बार-बार चुना जाता है जब तक कि उनका मृत्यु नहीं हो जाती या वह स्वयं त्याग पत्र नहीं देता।

3. अध्यक्ष का निर्वाचन सभामन्त्रियों से होता है और उसे निर्वाचन लड़ना नहीं पड़ता। अध्यक्ष निर्वाचित होने के बाद अपने दलीय सम्बन्धों का परिहारा करता है।

4. उसे अपने निर्वाचन क्षण को अपनी मुठठी में रखने की आवश्यकता नहीं होती।

5. वह वाद-विवादों में भाग नहीं लेता।

6. अध्यक्ष का निर्णायक मत होता है किन्तु इसका प्रयोग वह बहुत कम करता है, और जब करता है तो यथास्थिति को बनाये रखने के लिए ही।

अध्यक्ष के अधिकार और कर्तव्य

(क) लोकसभा का प्रतिनिधित्व—अध्यक्ष कई प्रकार से सदन के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है। वह निरक्षर देह सदन का शिवाशील एवं सांघानिक प्रतिनिधि होता है। सदन के प्रतिनिधि के रूप में उसकी शक्तिशाली और कार्यक्षम है—

(1) अध्यक्ष सदन और राजा के बीच कड़ी का काम करता है। सत्य उसके माध्यम से राजा के पास प्रतिवेदन और धन-वाद या निन्दा का प्रस्ताव भेजते हैं। यदि सदन का सिष्टमण्टल राजा से भेंट करना चाहता तो उनके साथ अध्यक्ष का नेता के रूप में होना आवश्यक है। अध्यक्ष ही वित्त विधायक को राजा के सम्मुख स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करता है। राजा की ओर से यदि कोई सदस्य सदन

अर्थात् लोकसभा को प्रेषित किये जाते हैं तो उन्हें भी अध्यक्ष ही पढकर मुनाता है। राजा की ओर से वही लोकसभा के लिपिक (Clerk of the House) को रिक्त स्थानों की पूर्ति के लिए आदेश देता है। वही उनके लिए चुनावों की घोषणा करता है। लोकसभा और लाउसभा की सम्मिलित बैठक के लिए जब लोकसभा के सदस्य जाते हैं तो उनका नेतृत्व भी अध्यक्ष को ही करना पड़ता है।

(11) लोकसभा और लाउसभा के पारस्परिक सम्बन्धों और व्यवहारों में भी अध्यक्ष ही लोकसभा का प्रतिनिधित्व करता है। वही निश्चय करता है कि कोई विधेयक वित्त-विधेयक है अथवा नहीं। वित्त-विधेयक को लाउसभा में प्रस्तुत करना उसी का कर्तव्य है। वित्त-विधेयकों के बारे में लाउसभा की प्रतिक्रिया के औचित्य के बारे में अध्यक्ष ही निर्णय करता है, अर्थात् वही यह रखा है कि वही लोकसभा के अधिकारों पर आघात तो नहीं होता। यदि वह सशोषणा या परिवर्तनों को लोकसभा के अधिकारों पर आघात पहुँचाने वाले समझता है तो उन्हें हटा सकता है और अपने निर्णय की सूचना लाउसभा को भेज सकता है।

(111) बाह्य जगत में भी अध्यक्ष ही लोकसभा का नेतृत्व करता है। जो सदस्य प्रतिनिधि मंडल विदेश जाते हैं उनका नेतृत्व प्रायः उसे ही करना पड़ता है। लोकसभा के निर्णयों की सूचना बाह्य अधिकारियों को वही देता है और वही यह भी बतलाता है कि उन्हें किस प्रकार क्रियावित्त करना है। अध्यक्ष के माध्यम से ही लोकसभा को वे सूचनाएँ और याचिकाएँ प्राप्त होती हैं जो बाहर से उसे भेजी जाती हैं।

(ख) लोकसभा की अध्यक्षता—अध्यक्ष की वास्तविक और मुख्य शक्तियाँ लोकसभा की अध्यक्षता से सम्बन्धित हैं—

1 अध्यक्ष यह देखता है कि लोकसभा की प्रत्येक बैठक के प्रारम्भ में आवश्यक उपस्थिति है अथवा नहीं।

2 वह सदन की बैठकों का सभापतित्व करता है और वाद-विवादों तथा सुव्यवस्था के नियमों की व्याख्या करता है। वही उन्हें लागू भी करता है।

3 बिना अध्यक्ष की आज्ञा के कोई भी सदस्य भाषण नहीं दे सकता और न किसी विधेयक के सम्बन्ध में विचार ही प्रकट कर सकता है। अध्यक्ष ही निश्चित करता है कि कौनसा सदस्य बोलेगा। समस्त भाषण, कर्तव्य और प्रश्न उसी को सम्बोधित करके किये जाते हैं।

4 अध्यक्ष का एक महत्वपूर्ण कार्य यह है कि वह सदस्यों को पथ भ्रष्ट न होने दे। इसका सम्बन्ध वाद-विवाद की उचित व्यवस्था तथा श्रम से है। वह देखता है कि सदस्यगण वाद-विवाद के मुख्य विषय से न हटें और अप्रसांगिक बात न करने लग जायें।

5 अध्यक्ष को निर्णायक मत (Casting Vote) देने का अधिकार है। प्रचलित प्रथा के अनुसार वह अपने इस अधिकार का प्रयोग यथा स्थिति (Status-

quo) के लिए अपना मत देकर करता है। यदि किसी प्रस्ताव द्वारा विषय पर लोकसभा की विचार-अवधि हटाना का निश्चय हो तो वह अपने निर्णायक मत का प्रयोग 'नहीं' के लिए करता है। यदि विचार-अवधि बढ़ाने का प्रस्ताव हो तो वह अपने मत का प्रयोग "हां" के लिए करता है ताकि अन्तिम निर्णय इस सम्बन्ध में सदन का ही करना पड़े।

6 वह किसी प्रश्न या कामरोक प्रस्ताव को ठहरा सकता है, वरन् वह उन्हें सभा के नियमों के विरुद्ध समझता हो। यदि यह देखता है कि बहुत मसौदा-नामाये हुए हैं और समय बहुत कम है, तो वह महत्वपूर्ण सजाधनों का छोड़कर शेष को ठुकरा देता है। इसको "कंगारू समापन" (Kangaroo Closure) कहते हैं।

7 अध्यक्ष सारजेष्ट-एट आम्स की सहायता से सदन में अंगुमान रखा है, अनुशासन भंग करने वाले को रोक्ता है, तथा अगिष्ट व्यवहार करने वालों को सदन में चले जाने तक के लिए बाध्य कर सकता है। अव्यवस्था पड़ जाने पर वह सभा की आज्ञा स्थगित कर सकता है। गम्भीर दुराचार करने पर वह दापी सदस्य को सत्र भर के लिए निलम्बित (Suspend) भी कर सकता है।

8 अध्यक्ष लोक-सभा में अल्पसंख्यकों के हितों का भी रक्षण करता है।

(ग) लोक-सभा सम्बन्धी प्रशासन—अध्यक्ष उच्च प्रशासनिक विभाग का प्रधान भी होता है जिसे लोक-सभा क स्पीकर का विभाग कहा जाता है। इस विभाग में सदन का क्लर्क, लाइब्रेरियन, और कुछ अन्य सेवकगण होते हैं। इनके अतिरिक्त निजी विधेयकों के सम्बन्ध में निरीक्षक, कतिपय अधिकारी जिनका सम्बन्ध मतदान कार्यालय (Voting Office) से होता है एवं कुछ और व्यक्ति हात हैं। अध्यक्ष यह देखता है कि लोक-सभा की कार्यवाही का प्रकाशन ठीक रूप में होता रहे।

कभी कभी अध्यक्ष को ऐसी नाविधानिक सम्मेलनों का सभापतित्व भी करना पड़ता है, जैसे 1914 का बकिंगहम महल सम्मेलन (Buckingham Palace Conference of 1914) अथवा 1920 का स्पीकर सम्मेलन (Speakers Conference of 1920)।

इस प्रकार हम दायत हैं कि ब्रिटिश अध्यक्ष की शक्तिमा और उसके कर्तव्य अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं। अध्यक्ष एक ऐसा आदर्श व्यक्ति है जिस पर सदन को पूर्ण विश्वास होता है। वह जो कुछ कहता है, सबका मान्य होता है। वास्तव में वह लोकतन्त्रात्मक परम्पराओं का प्रतीक और मरक्षक है।

ब्रिटिश समिति-प्रणाली

(The British Committee System)

विधि निर्माण के कठिन कार्य को भली प्रकार सम्पादित करने के लिए ब्रिटेन में समिति व्यवस्था का प्रादुर्भाव हुआ, और आज समितियाँ मसदीय शासन बढ़ति का अनिवार्य अंग बन गई हैं। समार की लगभग सभी व्यवस्थापिकाएँ अपने

कार्यों को सुचारु रूप से चलाने के लिए, समय की बचत के लिए और विधेयकों का प्राथमिक तथा समुचित परीक्षण करने के लिए समितियों का प्रयोग करती है।

ब्रिटिश समिति-प्रणाली का प्रारम्भ रानी एलिजाबेथ प्रथम के समय हुआ, जब विधेयकों पर अच्छी तरह विचार करने के लिए उन्हें प्रवर-समितियों के सुपुद किया जाने लगा। इन प्रणाली का समुचित ढंग से संगठन सर्वप्रथम 1882 में किया गया। शर्त शर्त लोक कल्याणकारी राज्य के विचार के विकास के साथ-साथ समिति-प्रणाली अविकाशिक व्यवस्थित और समुन्नत होती गयी तथा आज हालत यह है कि उनका बिना विधि-निर्माण के कार्य को ढंग से सम्पादित किया जाना ही अनि कठिन है।

समितियों के प्रकार

ब्रिटेन में कई प्रकार की समितियाँ हैं, जिनमें से प्रमुख निम्नलिखित हैं—

- (1) सम्पूर्ण सदन की समिति (The Committee of the Whole House)
- (2) विशिष्ट अथवा प्रवर समितियाँ (Select Committees)
- (3) स्थायी समितियाँ (Standing Committees)
- (4) गैर-सरकारी विधेयक समितियाँ (Committees on Private Bills)
- (5) संयुक्त या सम्मिलित समितियाँ (Joint Committees)

अब हम प्रत्येक प्रकार की समिति का अलग-अलग रूप से विवेचन करेंगे।

सम्पूर्ण सदन की समिति—यह सबसे प्रमुख समिति है। इसमें सदन के समस्त सदस्य सम्मिलित होते हैं। इसमें और सदन में अंतर केवल यही होता है कि (i) सदन की अध्यक्षता अध्यक्ष करता है जबकि समिति की अध्यक्षता इसके (समिति) द्वारा निर्वाचित सभापति करता है। (ii) समिति का सभापति अध्यक्ष की कुर्सी पर नहीं बैठता, बल्कि टेबुल के पास रखी सदन के लिपिक (Clerk) की कुर्सी पर बैठता है। (iii) अध्यक्ष की शक्ति की प्रतीक मदा (Mace) भी मेज से हटा कर उसके नीचे रख दी जाती है। (iv) सदन से निघन समिति में किसी प्रस्ताव के अनुमोदन की आवश्यकता नहीं रहती। (v) समिति में एक सदस्य चाह जितनी बार बोल सकता है सदन के समान इसमें बोलने पर बार्द प्रतिबंध नहीं होता और न ही 'पूर्व प्रश्न (Previous Question) का प्रस्ताव करके वाद विवाद को समाप्त किया जा सकता है।

सम्पूर्ण सदन की समिति में सभी विधेयकों पर विचार नहीं किया जाता। प्रमुखतः वित्त विधेयक ही विचाराय लिए जाते हैं। सभी वित्त विधेयकों के प्राय दो भाग होते हैं—एक भाग का सम्बन्ध व्यय से होता है और दूसरे भाग का व्यय से। सम्पूर्ण सदन की समिति जब व्यय से सम्बन्धित भाग पर विचार करती है,

तब उसे "सम्भरण समिति" (Committee of Supply) कहा जाता है और जब धाय से सम्बंधित भाग पर विचार करती है तब उसे उपाय व साधन समिति या अर्थोपाय समिति (Committee of Ways and Means) के नाम से सम्बंधित किया जाता है।

घन-विधेयका के अतिरिक्त निम्नलिखित विधेयक भी सम्पूर्ण सदन की समिति में भेजे जाते हैं—

(1) ऐसे विधेयक जो अस्थायी आदेश की पुष्टि करते हों एवं

(2) ऐसे विशेष विधेयक जिनके बारे में सदन यह निश्चित करता है कि वे सम्पूर्ण सदन की समिति के माग्न रख जायें।

अन्य प्रकार के विधेयक विभिन्न समितियों में उनके क्षेत्रानुसार भेजे जाते हैं।

जब समिति का कार्य समाप्त हो जाता है, तब सीमित वापिस सदन के रूप में बदल जाती है। अध्यक्ष की गदा (Mace) मेज पर रख दी जाती है, अध्यक्ष पुन अपना स्थान ग्रहण कर लेता है और सदन का कार्य प्रारम्भ हो जाता है। स्मरणीय है कि कोई समिति स्थायी रूप से सदन के लिए नियुक्त नहीं की जाती। समिति एक अस्थायी निकाय होती है, जो आवश्यकतानुसार किसी भी दिन नियुक्त की जा सकती है।

विशिष्ट समितियाँ

घन सम्बन्धी विधेयका के अतिरिक्त अन्य सावजनिक विधेयकों के लिए विशिष्ट या प्रवर समितियाँ होती हैं। ये दो प्रकार की हैं—तदर्थ विशिष्ट समितियाँ (Adhoc Selection Committee) तथा सत्रीय विशिष्ट समितियाँ (Sessional Select Committees)। तदर्थ समितियाँ अस्थायी होती हैं और विधेयक के विचार की समाप्ति के साथ ही इनका अस्तित्व समाप्त हो जाता है। सत्रीय विशिष्ट समितियाँ सदन द्वारा प्रत्येक सत्र के आरम्भ में नियुक्त की जाती हैं और सत्र के अंत तक चलती हैं। इनमें से कुछ समितियों के नाम ये हैं—प्रवरण समिति (The Selection Committee), लोक लेखा समिति (The Committee of Public Accounts), स्थायी आदेश समिति (The Standing Order Committee), विशेषाधिकार सम्बन्धी समिति (The Committee of Privileges), परिणियत विलेख प्रवर समिति (The Selection Committee of Statutory Instruments)।

लोक सभा स्वयं नियुक्त करती है कि कौन कौन सी विशिष्ट समितियाँ बनाई जाएँ और वही उन समितियों के लिए सदस्यों के नामों का चयन करती है।

ये समितियाँ अध्यक्ष गतिशीली होती हैं। उन्हें सुले अधिवेशन करने का अधिकार होता है। ये लोक-सभा में तथ्यों का सप्रहं करती हैं, सत्रता की परीक्षा करती हैं, और अन्य प्रकार से सूचना प्राप्त करती हैं, जिनसे सम्बंधित विषय के बारे में उचित पदम उठाया जा सके। पर इनको यह अधिकार नहीं है कि किसी

व्यक्ति को अपने सामने उपस्थित होने को बाध्य कर सकें अथवा उसके कागजात या अभिलेख तलब कर सकें जब तक कि सदन उन्हें विशेष रूप से इसका अधिकार न दे दे। अथ ममिनिया विधेयकों के मूदानिज पत्र का नहीं देवती, ये केवल उनके प्रारूप सम्बन्धी पत्र को ही देवती हैं। कि तु विविष्ट ममिनिया सार्वजनिक मामलों के विषय में जांच समिति का वाय करती हैं। उन्हें यह देखने का भी अधिकार होता है कि किसी विधेयक में निहित गिद्धान क्या तक ठीक अथवा वाछनीय हैं। लोक सभा प्राय इन समितिया के विचारों का सम्मान करती है।

स्थायी समितियां

विविष्ट समितियों में अति महत्वपूर्ण स्थायी समितिया हैं। इनकी संख्या 4-5 हैं और वे A, B, C, D, E जादि के नाम से पुकारी जाती हैं। एक् स्कॉटलड सम्बन्धी मामला की समिति (Committee of Scottish Affairs) भी होती है। यह केवल उन्ही विधेयकों पर विचार करती है जिनका सम्बन्ध स्कॉटलड से होता है। यह समिति अथ समितियों के जाकार से लगभग तीन गुनी होती है और इसमें कम से कम 10 तथा अधिक से अधिक 15 तक रिगषण हाते हैं। इसके अतिरिक्त एक महा-समिति (Grand Committee) भी हाती है। यह भी स्कॉटलड के मामले पर ही विचार कर ती है। इसी प्रकार वेल्स और म मथ शायर (Wales and Manmouth Shire) के रिवाचन क्षत्रा के लिये 16 सदस्यो वाली वेल्स-महासमिति (Wales Grand Committee) भी होती है।

स्थायी समितिया प्रत्येक संसद् के निर्माण के पश्चात प्रथम अधिवेशन पर बना दी जाती हैं और तब तक रहती हैं जब तक कि उस संसद् का सत्र समाप्त न हो जाए। स्कॉटलड की समिति को छोडकर A, B, C, D, E स्थायी समितिया में से प्रत्येक के सदस्यो की संख्या 20 होती है, कि तु किसी विशेष विधेयक के विचाराय इनमें 30 तक और सदस्य नियुक्त किथ जा सकते हैं अथात 50 तक इनके सदस्यो की संख्या हो सकती है। नव सदस्यो की नियुक्ति तत्सम्बन्धी विधेयक के प्रति उनके ज्ञान और अनुभव के आधार पर होती है। एक चयन करने वाली समिति (Committee of Selection) इन समितियों का नामांकित करती है। सभी राजनीतिक दलों के सदस्य इन समितिया में उसी अनुपात से लिये जाते हैं जिन अनुपात में सदन में उनकी संख्या होती है। सदन का अध्यक्ष स्थायी समिति के लिये ममापति का चुनाव उन मभापतिया की सूची में से करता है जिनका नामांकन चयन समिति करती है। इन सूची में कम से कम 10 नाम अवश्य होते हैं। स्थायी समिति के मभापति (चेयरमैन) की बड़ी क्षमता है जा मधन समिति के मभापति की होनी है। माय ही उसे यह भी अधिकार है कि वह वाद विवाद की समाप्ति का प्रस्ताव स्वीकार कर ले और किसी मुलबाध (Guillotine) द्वारा वाद विवाद बंद कर दे।

व्यवस्थापन का अधिकतर कार्य स्थायी समितियों के द्वारा ही होता है। अधिकांश विधेयक इन्हीं समितियों के सुपुद कर दिये जाते हैं। ब्रिटिश स्थायी समितियों की यह एक विशेषता है कि उनका कार्यक्षेत्र निर्धारित अथवा विशिष्ट नहीं होता। उनका कार्य विधेयकों के प्राप्ति में सशोधन करना होता है और वे उनके मित्रों तो वे कोई परिवर्तन नहीं कर सकती। स्थायी समितियाँ विधेयक का रूप बदल सकती हैं किन्तु उसे पूर्णतः समाप्त नहीं कर सकती। प्रत्येक विधेयक को उन्हीं पुनः लोकसभा के समक्ष अपने प्रतिवेदन के साथ प्रस्तुत करना पड़ता है और यह लोकसभा की इच्छा पर है कि वह समितियों द्वारा प्रस्तावित सशोधनों को स्वीकार करे या न करे।

स्थायी समितियों द्वारा प्रस्तुत सशोधनों को लोकसभा प्रायः स्वीकार कर ही लेती है, क्योंकि उनके मुझाव बड़े लाभकारी होते हैं। परन्तु स्थायी समितियाँ दोषमूक्त नहीं हैं। त्रिनकारणों से इन समितियों की आलोचना की जाती है, वे प्रमुखतया ये हैं—(1) समितियों की सदस्य संख्या इतनी अधिक हो जाती है कि वे प्रायः गम्भीर विचार के उपयुक्त नहीं रहती। (2) समितियों पर कार्यभार इतना अधिक है कि 4-5 समितियों से काम नहीं चल सकता। (3) समितियों के सदस्य विधेयकों के विषय में विरोध नहीं करते।

संयुक्त समितियाँ

कभी-कभी लोकसभा और लोकसभा दोनों सदनों की संयुक्त समितियाँ की भी नियुक्ति होती है। ये संयुक्त समितियाँ ऐसे विषयों पर विचार करती हैं और अनुमति देती हैं जिनके बारे में दोनों सदनों में उत्तेजना पैदा होती है। परन्तु ब्रिटिश संसदीय जीवन में इनका प्रचलन बहुत ही कम है। इन समितियों का स्वरूप विशिष्ट समितियों के समान होता है।

गैर सरकारी विधेयक समितियाँ

गैर सरकारी विधेयकों के परीक्षण के लिये गैर सरकारी विधायकों की समितियाँ होती हैं। इन समितियों की कार्य प्रणाली विशिष्ट या प्रवर समितियों जैसी है। इनकी नियुक्ति का भार चयन समिति (Committee of Selection) पर है। ये समितियाँ स्थायी होती हैं। लोकसभा द्वारा निर्मित ऐसी समितियों में 4 तथा लोकसभा द्वारा निर्मित ऐसी समितियों में 5 सदस्य होते हैं। ये समितियाँ प्रायः अमेरिका में नहीं हैं क्योंकि वहाँ सार्वजनिक (Public) और व्यक्तिगत या गैर-सरकारी (Private) विधेयकों में कोई अंतर नहीं है।

इन समितियों की शक्ति बड़ी होती है। ये उन गैर-सरकारी विधेयकों का परीक्षण करती हैं जिनका द्वितीय वाचन (Second reading) में विरोध किया जाता है। ये समितियाँ अर्ध-न्यायिक पद्धति (Quasi Judicial line) पर कार्य करती हैं। ये विधेयकों के रूप पर विचार करके उन्हें उन्नत बनाती हैं और उनमें

अतनिहित मिद्धात्ता पर विचार, करके उनकी वाछनीयता-अवाछनीयता के आधार पर आवश्यक फेर-बदल भी करनी ह। प्रस्तावित व्यवस्था से लाभान्वित होने वाले लोगो को और उन लोगो का, जिह हानि हाने की सम्भावना हो, गवाही के लिये आमन्त्रित करने का भी इहे अधिकार है। य लोग स्वय तथा अपन वकीलो के द्वारा अपना पक्ष समितियो के सम्मुख प्रस्तुत कर सकते ह। यह निणय समितिया ही कर सकती हैं कि किसी विधेयक का निर्माण हाना चाहिये या नहीं और यदि होना चाहिये तो उसका रूप क्या हागा ? समितियो का निणय प्राय अतिम होता है, क्याकि व्यवहार मे यही पाया गया है कि लाबसभा इन समितियो के प्रतिवेदन के विरुद्ध काय नहीं करती है।

समितियों के कार्य का मूल्यांकन

स्पष्ट है कि समितियो का काय अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है और ये लोकमभा के व्यवस्थापन काय मे बड़ी सहायक है। ब्रिटेन मे इन समितियो को सदन के लघु रूप की सना दी जाती है। परन्तु इससे यह आशय नहीं है कि व्यवस्थापन कार्य मे समितियो का कार्य मुख्य और ससद् का काय गौण हा गया है। हरमन फाइनर के शब्दो मे "अपनी स्थिति एव अपने काय की दृष्टि से समितिया सम्पूर्ण सदन के अधीनस्थ ह। उनकी शक्ति इतनी नहीं है कि, वे विधेयको को जीवित रख सकें या उहे समाप्त कर सकें। मशोधनो की मफाई करने के लिये वे नीचे काम करने वाली सहायक, परिचारिकार्यो हैं और उनका काय पून निर्मित विधेयक के द्वितीय वाचन, अपने प्रतिवेदन तथा विधेयक के ततीय वाचन (जब उनके काय वा पुनरावलोकन हाता है) तक ही सीमित है।'

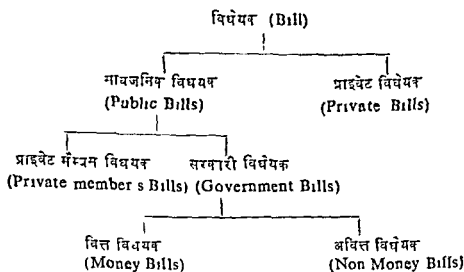
विधि निर्माण प्रक्रिया

(Legislative Process)

ब्रिटिश साम्राज्य के लिए कानूनो का निर्माण ससद् का सबसे प्रमुख काय है। ससद् देश के लिये व्यवस्थापन करती है जिसको देश की कायकारिणी क्रियावित्त करती है। ब्रिटेन की विधि निर्माण-प्रणाली का, जो अत्यन्त वैज्ञानिक रूप मे व्यवस्थित है लगभग सम्पूर्ण विश्व के विधान मण्डलो पर प्रभाव पडा है।

विधेयकों के प्रकार

ब्रिटिश विधेयको के विभिन्न प्रकार अग्रिम पृष्ठ की तालिका से स्पष्ट है—



प्रकट है कि सम्मन विधेयक जिन्हें मसदा प्राप्त करती है, स्पीयर में दो प्रकार के होते हैं—प्रथम, सावजनिक विधेयक और द्वितीय प्राइवेट या असावजनिक या व्यक्तिगत विधेयक। इन दोनों प्रकार के विधेयकों के अंतर का समझ लेना चाहिए।

सावजनिक विधेयक—सावजनिक विधेयक वे होते हैं जिनका सम्बन्ध देश की सम्पूर्ण जनता या जनता के बहुत बड़े भाग से हो। उदाहरणार्थ, जनता पर कर लगाने वाला विधेयक प्रशासकीय विभाग को प्रारम्भ करने वाला विधेयक, मताधिकार सम्बन्धी विधेयक, अनिवार्य शिक्षा सम्बन्धी विधेयक आदि। ऐसे विधेयकों का उद्देश्य किसी सावजनिक हित को साधना होता है।

इन सावजनिक विधेयकों के पुनः दो प्रमुख भेद होते हैं—गैर सरकारी सदस्यों के विधेयक (Private member s Bills) एवं सरकारी विधेयक (Government Bills)। जब कोई सावजनिक विधेयक प्राइवेट अर्थात् व्यक्तिगत या गैर सरकारी सदस्य द्वारा रखा जाता है तो उसे गैर सरकारी विधेयक कहा जाता है। इन प्रकार के विधेयकों का सरकारी सहयोग के अभाव में पारित होना बड़ा ही कठिन होता है। जब सावजनिक विधेयकों को सरकार द्वारा अर्थात् मन्त्रिमण्डल के सदस्य द्वारा प्रस्तावित किया जाता है तो उन्हें सरकारी विधेयक कहा जाता है। इन विधेयकों को मसदा से पारित कराना सरकार का उत्तरदायित्व होता है। सदन का अधिकांश समय इन्हीं विधेयकों का पारित करने में व्यतीत होता है।

सरकारी विधेयक भी दो श्रेणियों में रख जा सकते हैं—प्रथम वित्त विधेयक और द्वितीय साधारण अथवा अवित्तीय विधेयक। वित्त विधेयक मन्त्रिमण्डल के सदस्य द्वारा राजा की मिसरिफ पर लोकसभा में प्रस्तावित किए जाते हैं। इन्हें लाइ सभा में प्रस्तावित नहीं किया जा सकता। वित्त विधेयक वित्त विधेयक

है और कौन मा नहीं, इसका निणय अध्यक्ष (Speaker) करता है। वित्त विधेयको को छोड़कर जो अन्य सांख्यिक विधेयक सरकार द्वारा प्रस्तावित होते हैं, वे अविश्व या साधारण विधेयक कहलाते हैं।

व्यक्तिगत या सावजनिक विधेयक—ये वे विधेयक हैं जिनका सम्बन्ध सम्पूर्ण देश की जनता से न हाकर किसी स्थान विशेष की जनता से अथवा किसी स्थान या मन्था मे होना है और जो जनता के साम्प्रतिक अधिकारो मे हस्तशेप नहीं करते। उदाहरणार्थ वह विधेयक जो किसी नगरपालिका या निगम से सम्बन्धित हो या विशेष प्रकार के मजदूरो के हितो के लिए हो या किसी विशेष स्थान पर सुधार योजना के लिए हा, व्यक्तिगत या असावजनिक विधेयक (Private Bill) कहलाता है। ऐसे विधेयक प्रायः नगरपालिकायो और नगर-निगमो जैसी स्थानीय सस्थाओ द्वारा प्राथना पत्रो के माध्यम से प्रस्तुत किए जाते ह। इनके पारित होने की भी उन समय तक बात कम सम्भावना रहती है जब तक कि सरकार उनका समर्थन नहीं करे। स्मरणीय है कि व्यक्तिगत सदस्यो के विधेयको (Private Members Bills) तथा व्यक्तिगत विधेयको (Private Bills) मे बहुत अंतर है। व्यक्तिगत सदस्यो के विधेयक और सरकारी विधेयक सावजनिक विधेयको के अन्तर्गत जाते ह जिनका प्रभाव सम्पूर्ण देश पर पडता है। इन विधेयको के पारित होने के लिए ससद् मे एक भिन्न प्रक्रिया को अपनाया जाता है। व्यक्तिगत विधेयको का सम्बन्ध सावजनिक हित से न होकर विनिष्ट हित से होता है। ये विधेयक न तो मंत्रियो द्वारा प्रस्तुत किए जाते हैं और न साधारण ससद् सदस्यो द्वारा, वरन प्रायः स्थानीय सस्थाओ द्वारा प्राथना पत्र भेजकर प्रस्तुत किये जाते ह। इनको पारित करने के लिये ससद् मे सावजनिक विधि निर्माण प्रक्रिया से भिन्न प्रक्रिया अपनायी जाती है।

सावजनिक विधेयको (वित्त विधेयको को छोड़कर) से सम्बन्धित विधि निर्माण प्रक्रिया

इन विधेयको की विधि निर्माण प्रक्रिया त्रमश निम्नलिखित स्तरों (Stages) मे पूरी होती है।

प्रस्तुतीकरण एवं प्रथम वाचन—सिद्धान्ततः ये दोनो बातें भिन्न-भिन्न हैं कि तु ब्रिटेन मे विधेयक का प्रस्तुतीकरण तथा प्रथम वाचन एक साथ ही हाता है।

कोई भी सावजनिक विधेयक संसदीय रूप मे किसी भी ससद् सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है, परतु व्यवहार मे सभी महत्वपूर्ण सावजनिक विधेयक सरकार की ओर से किसी न किसी मंत्री द्वारा प्रस्तुत किये जाने हैं। वित्त विधेयक अनिवापत वित्त मंत्री द्वारा ही प्रस्तुत होता है, और वह भी लोकसभा मे ही। अन्य विधेयक ससद् के दोनो सदनों मे से किसी भी सदन मे प्रस्तावित किये जा सकते हैं। परतु महत्वपूर्ण विधेयको को प्रायः लोकसभा मे ही प्रस्तावित करने का चलन है।

विधेयको का प्रस्तुत करने की तीन विधिया प्रचलित हैं—

- (i) साधारण प्रस्तुतीकरण (Dummy Introduction),
- (ii) दस मिनट के नियम का प्रस्तुतीकरण (Introduction under the Ten Minutes Rule), एव
- (iii) विधेयक की व्यवस्था पर प्रस्ताव डालने वाला प्रस्तुतीकरण (Introduction under the leave to introduce provision)

साधारण प्रस्तुतीकरण के अंतगत विधेयक के प्रस्तावक को विधेयक प्रस्तुत करने से पूर्व कोई भाषण नहीं देना पड़ता। वह केवल विधेयक को प्रस्तुत करने की लिखित सूचना मदन के लिपिक (Clerk of the House) को दे देता है। तत्पश्चात् अध्यक्ष विरोध को विधेयक प्रस्तुत करने के लिये उसे बुलाता है। वह आकर अपने विधेयक को सदन के लिपिक के पास जमा करा देता है और वह स्वयं अथवा लिपिक विधेयक के शीषक को पढ़ देता है। इस प्रकार विधेयक के प्रस्तुतीकरण की प्रिया पूरी हो जाती है। तत्पश्चात् यह प्रस्ताव किया जाता है कि विधेयक को पहली बार पढ़ा हुआ (First Reading) समझा जाय और उसे छपवाने की आज्ञा दी जाय। सामान्यतः यह प्रस्ताव स्वीकार कर लिया जाता है और इस तरह विधेयक का प्रस्तुतीकरण एव प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है।

दस मिनट के नियम के प्रस्तुतीकरण का प्रयोग सरकार द्वारा विवादपूर्ण और महत्त्व के विधेयको के लिये किया जाता है। प्रस्तावक को और विपक्ष के एक सदस्य को थोड़े-थोड़े समय में यह आज्ञा दिया जाता है कि प्रस्तावक विधेयक का उद्देश्य और उमका महत्त्व तथा विपक्ष उमकी आलाचना मक्षप म सदन के सम्मुख प्रकट करे। तत्पश्चात् यह प्रस्ताव रखा जाता है कि विधेयक का प्रथम वाचन पूरा समझा जाय और उसे छपवाने की आज्ञा प्रदान की जाय। इस प्रस्ताव के स्वीकार होने पर विधेयक का प्रस्तुतीकरण और प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है।

विधेयक की व्यवस्था पर प्रस्ताव डालने वाले प्रस्तुतीकरण के अंतगत प्रस्तावक अपने विधेयक के सिद्धांतों और उनके लाना नों बतलाते हुए एक लम्बा भाषण देता है और यह प्रस्ताव रखता है कि मदन में विधेयक को प्रस्तुत करने की अनुमति दी जाय। विरोध करने वाले सदस्य प्रस्तावित विधेयक के सिद्धांतों के दोषों को सदन के सम्मुख प्रकट करते हुए इस प्रस्ताव का विरोध करते हैं कि विधेयक को सदन में प्रस्तुत करने की अनुमति दी जाय। अतः म मनदान द्वारा निर्णय किया जाता है। यदि मदन का निर्णय प्रस्ताव के पक्ष में होता है तो मदन के समक्ष यह प्रस्तावित किया जाता है कि विधेयक का प्रथम वाचन (First Reading) पूरा समझा जाय और उसे छपवाया जाय। अधिक समय लगने के कारण इस विधि का अर्थ प्रायः प्रयोग नहीं किया जाता।

द्वितीय वाचन—प्रथम वाचन के पश्चात् जय विधेयक छप जाता है, तब वह सूत्री (Calender) पर जा जाता है। विधेयक के दूसरे वाचन के लिये एक तारीख निश्चित कर दी जाती है। इस तारीख को प्रस्तावक यह प्रस्ताव करता है कि विधेयक को दूसरे वार पढा जाय।

द्वितीय वाचन (Second Reading) के समय विधेयक पर वास्तविक वाद विवाद होता है। यह विधेयक के जीवन-परण का मग्नम होता है। इस वाचन में विधेयक के शीपत्र, उद्देश्य, प्रयोजन और सिद्धांत आदि पर चर्चा कर वाद विवाद किया जाता है। विधेयक के सिद्धांत, और उनकी अच्छाइयों एवं बुराइयों पर पूरा विचार किया जाता है। इस अवस्था में कोई सशोधन नहीं हो सकता है। मदन सम्पूर्ण विधेयक को अस्वीकृत या अस्वीकृत कर देता है। यदि विधेयक किसी मंत्री द्वारा प्रस्तावित हो तो उसके अस्वीकृत हो जाना या तात्पर्य यह माना जाता है कि मदन का मंत्रिमण्डल पर विश्वास नहीं रह गया है। परन्तु ऐसे अवसर प्रायः बहुत ही कम आते हैं। द्वितीय वाचन के समय बहुमत की पूरी शक्ति इस बात पर केन्द्रित हो जाती है कि सरकारी पक्ष की हार न हो पाये। फिर भी सरकार विपक्ष की वजनदार आलोचना से प्रभावित अवश्य होती है और जिन सशोधनों को उचित समझती है, स्वयं स्वीकार कर लेती है।

द्वितीय वाचन में विधेयक को अस्वीकार करने के लिये प्रायः दो ढंग प्रयोग में लाये जाते हैं—प्रथम, सीधे मन्त्रिमण्डल में यह प्रस्ताव रख दिया जाता है कि अमुक विधेयक सिद्धांत रूप से दोषपूर्ण है, अतः उसे कानून न बनाया जाय, द्वितीय, विधेयक का प्रस्तावक जब यह प्रस्ताव करे कि विधेयक का दूसरा वाचन हो, तो विरोधी पक्ष की ओर से विधेयक को इनने समय वाद दूसरी बार पढने का सशोधन रखा दिया जाय कि सदन का मन्त्र ही समाप्त हो जाए। यह विधेयक को मन्त्रिमण्डल से अस्वीकार करने की विधि है, जिसके द्वारा विधेयक स्पष्टतः अस्वीकार भी नहीं किया जाता और समाप्त भी हो जाता है।

गर सरकारी सदस्यों द्वारा प्रस्तुत विधेयक प्रायः द्वितीय वाचन की स्थिति में समाप्त हो जाते हैं। यदि उन्हें सरकारी समर्थन प्राप्त ही जाय तो बात अलग है।

समिति स्तर—द्वितीय वाचन के बाद विधेयक किसी समिति के सुपुद् किया जाता है। यदि वह वित्त-विधेयक है तो सम्पूर्ण सदन की समिति में भेजा जाता है, अन्यथा दोष सभी विधेयकों को प्रायः स्थायी समितियों में से किसी एक में अध्ययन द्वारा भेज दिया जाता है। कभी कभी विधेयक को किसी विशिष्ट समिति (Select Committee) को भी दे दिया जाता है और वहाँ से लौटने पर या तो सम्पूर्ण सदन की समिति में या किसी स्थायी समिति में जाता है।

समिति स्तर का भी विधेयक के जीवन में बड़ा महत्व है। समिति में विधेयक के अंग-प्रत्यंग पर विचार किया जाता है और इसकी धाराओं व

विधेयक पहले लोकसभा में ही प्रस्तुत किये जाते हैं अतः वहाँ विचार होने के उपरांत पुनः लाउ सभा में भेज दिये जाते हैं। सदन का लिपिक विधेयक को दूसरे सदन में ले जाता है। दूसरे सदन में भी फिर वही सदन प्रथम वाचन, द्वितीय वाचन, ममिति स्तर, प्रतिवेदन स्तर तथा तृतीय वाचन दोहराये जाते हैं। अन्तर केवल इतना होना है कि लाउ सभा में समिति स्तर पर स्थायी समितियों और विशिष्ट समितियों का प्रयोग नहीं किया जाता, वरन् सम्पूर्ण सदन की समिति का प्रयोग होता है। यदि लाउ सभा विधेयक को स्वीकार कर लेती है, तो वह हस्ताक्षर के लिये राजा के पास भेज दिया जाता है, यदि वह विधेयक से असहमत होती है और उसमें संशोधन कर देती है तो विधेयक पुनः लोकसभा में लाउ आता है। लोकसभा में लिपिक (Clerk) प्रत्येक संशोधन का पढ़ना है और मनी उसके साथ, प्रस्ताव को स्वीकृत या अस्वीकृत किया जाय, इस आशय का प्रस्ताव रखना है। यदि प्रस्तावित संशोधनों को स्वीकार कर लिया जाता है तो विधेयक राजा की स्वीकृति के लिये भेज दिया जाता है। यदि दोनों सदनों में मतभेद विद्यमान रहते हैं तो उन्हें दूर करने के लिये दो विधियाँ प्रयुक्त की जाती हैं—

(1) दोनों सदनों के कुछ प्रतिनिधि, जो प्रबंधक (Managers) कहलाते हैं अपने सम्मेलन द्वारा मतभेदों का समाप्त करने का प्रयास करते हैं। इस सम्मेलन में लोकसभा के प्रबंधकों की संख्या लाउ सभा के प्रबंधकों की संख्या की दुगुनी होती है। यह सम्मेलन स्वतंत्र (Free) और अन्तरंग (Closed) दोनों प्रकार का हो सकता है। स्वतंत्र सम्मेलन में प्रबंधक मतभेदों के आधारों को मौखिक रूप से प्रस्तुत करके उनके पक्ष में विस्तारपूर्वक विचार प्रकट कर सकते हैं। यद्यपि मतभेदों की सुलझाने का यह एक अच्छा ढंग है, किंतु 1836 से इसका प्रयोग नहीं हुआ है। अन्तरंग सम्मेलन में मतभेद के आधारों को एक लिखित वयान के रूप में विरोधी सदन के प्रबंधकों द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। इस प्रथा का प्रारम्भ सन 1851 में हुआ था। इस उपाय से दोनों सदनों अपने मतभेदों को लिखित संदेशों द्वारा दूर कर सकते हैं।

(2) यदि उक्त ढंग से भी दोनों सदनों के मतभेद समाप्त न हो तो सन 1949 में संशोधित 1911 के मसदीय अधिनियम के उपबन्धों के अनुसार "कायदाही करके लोकसभा विधेयक को पारित करा सकती है, जिसके अनुसार लाउ सभा लोकसभा द्वारा पारित विधेयक को अधिक से अधिक एक साल विलंबित कर सकती है और उसके बाद राजा के हस्ताक्षर में विधेयक स्वतः कानून बन जाता है।"

राजा की स्वीकृति—विधेयक के जीवन का अन्तिम स्तर राजकीय स्वीकृति (Royal-Assent) का होता है। यह स्तर केवल औपचारिक है। विधेयक इस अन्तिम अवस्था में राजा की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किए जाते हैं और अध्यक्ष की उपस्थिति में उनके शीपक लाउ-सभा में पढ़े जाते हैं। राजा के प्रतिनिधि द्वारा

घाषणा की जाती है कि "राजा एना चाहते हैं।" और इस तरह राजकीय स्वीकृति का काम समाप्त हो जाता है तथा विधेयक कानून बन जाता है एवं उसे संविधि पुस्तक (Statute Book) में लिख दिया जाता है।

व्यक्तिगत सदस्यों के प्रस्तावों और विधेयकों से सम्बंधित प्रक्रिया को विशेषताएं

कुछ सार्वजनिक विधेयक माधायण सदस्यों द्वारा अथवा सरकारी या व्यक्तिगत सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किए जाते हैं। इन पर विचार शुक्रवार को ही होता है। सदस्यगण अपने पक्ष लिपिक (Clerk) की सहायता में, जो भेज पर रखा रहता है, डाक देते हैं। लिपिक उन पत्रों का एक-एक करके खींचता है। जिसका पत्र पहले लिख आता है वही सदस्य अपना विधेयक सत्र के पहले शुक्रवार को प्रस्तुत करता है, दूसरे पक्ष वांग दूसरे शुक्रवार को और तीसरा तीसरे शुक्रवार को आदि। इस प्रकार लगभग सब शुक्रवार सरकारी सदस्यों (Private Members) के विधेयकों हेतु काम में आते हैं। स्पष्ट है कि इन सदस्यों के प्रस्तावों और विधेयकों के लिए मसद के कार्यक्रम में बहुत कम समय मिलता है। व्यक्तिगत सदस्यों के विधेयक ऐसे नहीं हो सकते जो सार्वजनिक धन के खर्च से सम्बंधित हों।

सार्वजनिक (व्यक्तिगत) विधेयकों से सम्बंधित विधि निर्माण प्रक्रिया

व्यक्तिगत विधेयक प्रायः नगरपालिकाओं और नगर निगमों जैसी स्थानीय संस्थाओं द्वारा प्रायः पत्रों के माध्यम से प्रस्तुत किए जाते हैं और इनका सम्बंध सार्वजनिक हित माधन से न होकर विशिष्ट हित साधन से होता है। व्यक्तिगत विधेयक का उद्देश्य किसी व्यक्ति को कोई निवृत्ति का अथवा अधिकार देना हो सकता है, या किसी स्थानीय संस्था को कोई न्याय करने की स्वीकृति देना हो सकता है, बशर्ते कि वह किसी व्यक्ति के सार्वजनिक या व्यक्तिगत अधिकारों में हस्तक्षेप न करे।

इन विधेयकों के पारित होने की निम्नलिखित प्रक्रियाएँ हैं—

(1) प्रत्येक विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है और यह प्रायः मसद के बाहर से व्यक्तियों अथवा संस्थाओं द्वारा भेजा जाता है।

(2) विधेयक प्रस्तावित करने के लिए मसदों के साथ साथ एक याचना पत्र (Petition) भेजना अनिवार्य है। इसके भेजने से पूर्व उन व्यक्तियों को प्रकाशित सूचना देनी पड़ती है, जिनके निजी हितों पर इसका प्रभाव पड़ता है। सूचना की प्रतिलिपि सम्बंधित सरकारी विभाग को भेजनी पड़ती है। यह सब कामवाही करने से पूर्व विधेयक पर किसी प्रकार का विचार करना सम्भव नहीं होता।

विधेयक का प्रस्तुतीकरण चाहने वाला उतनी घन-राशि सरकारी कोष में जमा करा देता है जितनी उममें व्यय होने की सम्भावना हो।

(3) विधेयक से सम्बन्धित याचता पत्र ससद् के दोनो सदन के एक एक अधिकारी—जिन्हें 'अमानजनिज विधेयको का प्रायना-पत्र का परीक्षक' (Examiner of Petition of Private Bills) कहते हैं—द्वारा देखा जाता है और उन विधेयक की तत्सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति पर जांचे द्वारा विचार किया जाता है। परीक्षक द्वारा प्रस्तावित विधेयक का नियमानुसार प्रमाणित कर देने के बाद विधेयक को ससद् के किसी भी सदन में प्रस्तुत कर दिया जाता है और उमका प्रथम वाचा हो जाता है।

(4) द्वितीय वाचा में विधेयक के सिद्धांतों पर विस्तारपूर्वक विवाद होता है और यदि विधेयक बिना किसी विरोध के पारित हो जाता है तो उसे 'निर्विरोध विधेयको की समिति' (Committee of Unopposed Bills) में भेज दिया जाता है। यह समिति विधेयक की धाराओं पर विस्तार से विचार करती है और अपने प्रतिवेदन के साथ उसे सदन को लौटा देती है।

यदि द्वितीय वाचन में विधेयक का विरोध होता है तो उमकी व्यक्तिगत विधेयको की विभिन्न समितियों में से किसी एक समिति के सुपुद कर दिया जाता है। समिति विधेयक के विषय में 'याचिक जाच' (Judicial Enquiry) करती है। समिति अपनी जाच केवल विधेयक की प्रस्तावना (Preamble) तक ही सीमित रखती है और विधेयक के सिद्धांतों पर ही पक्ष-विपक्ष के तर्कों को सुनती है। यदि समिति विधेयक को कानून बनाने के अयोग्य समझती है तो वह समाप्त समझा जाता है, किंतु यदि समिति विधेयक सम्बन्धी सब बातों से सन्तुष्ट हो जाती है तो वह, विधेयक की धाराओं पर विस्तारपूर्वक विचार करने के उपरांत, अपने प्रतिवेदन के साथ उसे सदन को वापस भेज देती है।

इसके बाद प्रतिवेदन स्तर पर द्वितीय वाचन व्यक्तिगत विधेयको का उती तरह होता है, जिस तरह मानजनिज विधेयको का। जिस विधेयक के पत्र में समिति अपना प्रतिवेदन दे देती है, वह सदन में प्रायः बिना किसी वाद-विवाद के पारित हो जाता है। एक सदन से स्वीकृत होने के बाद दूसरे सदन में भेज दिया जाता है जहाँ भी प्रायः इसे स्वीकार कर लिया जाता है। तत्पश्चात् राष्ट्रीय स्वीकृति के बाद वह कानून बन जाता है।

वित्त विधेयको से सम्बन्धित विधि निर्माण प्रक्रिया

वित्त विधेयक के विधेयक होते हैं जिनका सम्बन्ध करो के आरापण, परिवहन या रद्द करने से, और सावजनिक कोषों के नियोजन (Appropriation of the Public Funds) से होता है। वित्त विधेयको की एक विशिष्ट स्थिति होती है और ये अनिवार्यतः लोकसभा में ही प्रस्तावित किए जाते हैं। लोकसभा वित्त विधेयको को सशोधित या संशुद्ध कर सकती है, किंतु अब अनुदान के

लिए मांग की जाए तब यह प्रार्थित राशि का काम या अस्वीकार तो कर सकती है, पर उसे वढा नहीं सकती। वित्त विधेयका पर लाठ सभा का कोई बरस नहीं होना। वित्त विधेयक लोकसभा में उम समय तक प्रस्तावित नहीं किए जा सकते जब तक उन पर इस सम्प्रघ में सम्राट की स्वीकृति प्राप्त न कर ली गई हो। इस तरह लोकसभा आय व्यय के विटठ (Budget) की पूरी जाच करती है और वित्तीय नीति पर पूरा-पूरा नियन्त्रण रखती है।

वित्त विधेयको की विधि निर्माण सम्प्रधी प्रक्रिया निम्न प्रकार स है—

(क) सभी वित्त-विधेयक राजा या रानी की सिफारिश पर सरकार की ओर स साधारणत वित्त मंत्री के द्वारा लोकसभा में प्रस्तुत किए जाते हैं।

(ख) द्वितीय वाचन में सिद्धता के स्वीकार होने के उपरांत वित्त विधेयक सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) में विचाराय प्रस्तुत हत ह। सम्पूर्ण सदन की समिति में वित्तमंत्री विधेयक के सम्प्रध में भाषण देता है और विधेयक पर वाद विवाद होता है। जब सम्पूर्ण सदा की समिति विधेयक के व्यय से सम्बन्धित भाग पर विचार करती है तब वह सम्भरण समिति (Committee of Supply) कहलाती है, और जब वह विधेयक के आय के साधनों से सम्बन्धित भाग पर विचार करती ह, तब उसे अर्थोपाय या साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहा जाता है।

(ग) वित्त विधेयक भी विधि निर्माण-प्रक्रिया की उन समस्त सीडियों को पार करता है जा सावजनिक विधेयका के लिए वर्णित की गई हैं।

(घ) लोकसभा स पारित होने के बाद वित्त विधेयक लाइ-सभा में जाते हैं जा उह पारित करने में अधिक में अधिक एक माह का देर कर सकती है। इस अवधि में लार्ड नमा यदि विधेयक को पारित नहीं करती ता भी विधेयक सम्राट या साम्राज्ञी के पान नज दिया जाता है और उनके हस्ताक्षर होकर अधिनियम का रूप धारण कर लेता है।

अस्थायी आदेश

(Provisional Orders)

सामाजिक अथवा व्यक्तिगत विधेयको के विधि निर्माण प्रणाली क दापो को अस्थायी आदेश (Provisional Orders) द्वारा दूर करने का प्रयत्न किया गया है। समूह विभिन्न सरकारी विभागा का यह अधिकार दे देती ह कि व व्यक्तिगत हितों की पूर्ति अस्थायी आदेश जारी करके करत रहें ताकि लोगो का समग्र का माचिकार्ये भंगन की आवश्यकता न पड। व्यक्तिगत हितों से सम्बन्धित लाग अपने प्राधना पत्र सम्बन्धित विभाग का दत हैं जिनमें यह धतलाया जाता है कि किम प्रकार के अस्थायी आदेश द्वारा उनका आवश्यकता पूरी हा सकती है। आवश्यक जा-य

पडताल के बाद विभाग आदेश जारी कर देते हैं जिन्हें बाद में संसद द्वारा स्वीकृत किया जाता है। जब अस्थायी आदेशों की सरया पर्याप्त हो जाती है तो उन्हें एकत्र करके एक विधेयक के रूप में विभागीय मंत्री संसद के सम्मुख प्रस्तुत कर देता है। इस विधेयक के पारित होने की प्रक्रिया व्यक्तिगत विधेयकों जैसी होती है। प्रस्तुतीकरण और प्रथम वाचन के बाद द्वितीय वाचन होता है। तत्पश्चात् उसे अर्थात् पुष्टिकरण विधेयक (Confirmation Bill) को निर्विरोध विधेयकों की समिति के सुपुद् कर दिया जाता है। समिति आवश्यक विचार विमर्श के बाद अपने प्रतिवेदन सहित विधेयक को मसद को लौटा देती है और तब सार्वजनिक विधेयक की प्रक्रिया द्वारा वह पारित कर दिया जाता है।

अस्थायी आदेश प्रायः छ प्रकार के निकाले जाते हैं। प्रथम, कुछ आदेशों को प्रभावी होने के लिये संसद की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं पड़ती। द्वितीय कुछ आदेश शुरु से ही प्रभावी हो जाते हैं, परंतु उन्हें संसद के समक्ष प्रस्तुत करना आवश्यक है। तृतीय, कुछ आदेश ऐसे हैं जिन्हें प्रभावी बनाने के लिये 40 दिन पूर्व संसद के दोनों सदनों के सम्मुख लाना आवश्यक होता है। पंचम, कुछ आदेश केवल तभी तक प्रभावी रहते हैं जब तक कोई बाहरी निरायण न पति न करे। अंतिम, कुछ आदेश हर हालत में अस्थायी होते हैं और तब तक प्रभावी नहीं बनते जब तक वे अस्थायी आदेश पुष्टिकरण अधिनियम (Provisional Orders Confirmation Act) का अंग बनकर संसद द्वारा पारित न हो जायें।

प्रदत्त व्यवस्थापन

(Delegated Legislation)

प्रदत्त व्यवस्थापन के नियम और विनियम हैं जिनका प्रभाव विधियाँ के समान होता है और जिन्हें संसद के दिये हुए अधिकार के आधार पर प्रशासनिक विभाग जारी करते हैं। इनको प्रकारांतर से सविधिगत आदेश (Statutory Instruments) कहा जा सकता है।

इ ग्लेण्ड में पहले जय प्रशासनिक विद्या कल्प बहुत सीमित थे तो विधान-मण्डल मयमाधारण के प्रतिनिधियों द्वारा विधियाँ बनाते थे और नियंत्रण अधिकारी उन्हें लागू करते थे। इस तरह उम समय विधान मण्डल तथा प्रशासन के मध्य अधिष्ठाता क्षेत्र सम्बन्धी स्पष्ट विभाजन रखा था। शन शन प्रशासनिक बापों और सार्वजनिक समस्याओं में वृद्धि होती रही। आज स्थिति यह है कि मसद पर व्यवस्थापन सम्बन्धी विनाल-काय-नार आ पडा है। संसद के पास प्रायः इनका समय नहीं बचता है कि वह विभिन्न प्रकार के विधेयकों पर पूरी तरह विचार कर सके। इसके अलावा संसद सदस्यों में इतनी प्राविधिक योग्यता भी नहीं होती कि वे विधेयकों पर आवश्यक सूक्ष्मता के साथ विचार करें।

इन कठिनाइयों के कारण अब बहुत कुछ विधि निर्माण सक्ति व्यवस्थापिका के

हाथों से खिन्न कर नाय कारिणी के हाथों में आ गयी है। जाधुनिक जाल में मन्द बहुत ही साधारण शब्दों में (In general terms) बानून पाम कर दती है। और उनके स्पष्टीकरण का काम वायकारिणी के कंधा पर आ पडता है, जिसे मन्त्रिण प्रशासकीय अधिकारियों पर छोड़ देते हैं। इस तरह विभागों को यह छूट मिल जाती है कि वे विधि के सम्प्रदाय में आवश्यक विनियम पान कर दें जिनका प्रभाव भी विधियाँ के समान ही होता है। माराश यह हुआ कि आज समूह द्वारा व्यवस्थापन सम्बन्धी अपने अधिकार एक बर्ण सीमा तक प्रशासनिक विभागों को सौंप दिये गये हैं। यही प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) है।

ब्रिटेन में प्रदत्त व्यवस्थापन की प्रगति

प्रदत्त व्यवस्थापन की प्रगति मसदीय कार्यों के विकास के साथ साथ बढ़ती ही जा रही है। 17वीं जार 18वीं सदियों में यह प्रवृत्ति बहुत कम थी किन्तु निम्नपतया 1832 के बाद से वायपात्रिका विभागों को व्यवस्थापन की शक्ति देने की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है। डा० जेनिम के अनुसार ज्या ज्यो समूहवाद (Collectivism) के विकास के कारण सरकारी शक्ति बढ़ती जाती है त्यों-तया प्रदत्त बानूना की सख्या में भी वृद्धि होती जाती है। सन 1906 से केन्द्रीय सरकार का अनक प्रत्यक्ष प्रशासकीय काम द दिये जाने के बाद में विभागों द्वारा निमित्त नियमों और व्यवस्थाओं की संख्या बहुत ही बढ़ गयी है।

प्रदत्त व्यवस्थापन की बढ़ती हुई प्रवृत्ति का अनुमान इसी एक तथ्य से लगाया जा सकता है कि 1927 में संसद ने सा देवल 43 सविधियाँ (Statutes) पास की थी, लेकिन विभागों ने 1949 जादश जारी किये थे। 1970 में तो यह प्रवृत्ति 1927 की तुलना में बहुत ही अधिक जोर पकड़े हुए है। प्रदत्त व्यवस्थापन के महत्व पर टिप्पणी करते हुए सेमिल टी कार (Cecil T Carr) ने लिखा है कि 'बानून की किताय उस वकत तक अधूरी ही नहीं, अमात्मक भी होती है जब तक कि उस प्रदत्त विधान में साथ मिलाकर न पडा जाए, जिसने द्वारा उसका बहुत कुछ विस्तार और सगोधन हा जाता है।'

प्रदत्त व्यवस्थापन पर आवश्यक टिप्पणी

प्रशासकीय विभाग बानूनी सीमा के अतगत ही आदेश जारी कर सकते हैं। वे बानून को इन पकार तीड मरोठ नहीं सकते कि उनका प्रमाणन ही समाप्त हो जाय। नागरिकों को बानून विरायी विगी भी आदेश के विरुद्ध अपील करन का अधिकार हाता है। 'याया'य ऐसे आदेश को अपने विषय के अनुमार अवैध घोषित कर सकते हैं। संसद-सदस्य भी संसद में ऐसे आदेश की घण्टियाँ उठा सकते हैं। संसद उस आदेशों का समाप्त कर सकती है।

प्रदत्त व्यवस्थापन के कारण

(1) विधि-निर्माण का काम इतना बढ़ गया है कि समयाभाव के कारण संसद उसे दीव दग से निभा नहीं पाती।

(2) संसद के लिए यह सम्भव नहीं है कि वह दिन प्रतिदिन की प्रशासकीय कारीबारों का पूर्ण पाठ रग सके।

(3) विभागीय अधिकारी संसद सदस्यों की तुलना में कानून की कारीबारों को समझने में अधिक दक्ष होते हैं।

(4) जनता की श्रुतानुसार संसद नीति की रूप रेखा तो नहीं प्रसार बना सकती है किन्तु उनसे सम्बन्धित बड़े बातों का समझ कर आवश्यक आदेश प्रशासकीय विभाग ही जारी कर सफत है।

(5) संसद का जयविदेशन हर समय नहीं होता, अतः आवश्यकता होने पर कार्यपालिका अपने ही उत्तरदायित्व पर नियम बना देती है और आदेश जारी कर देती है।

प्रदत्त व्यवस्थापन की आलोचना और मूल्यांकन

अनेक विद्वानों ने प्रदत्त व्यवस्थापन की निम्न जाधारों पर आलोचना की है—

(1) प्रदत्त व्यवस्थापन संसद की सर्वोच्च शक्ति पर आघात करने वाला है।

(2) इस व्यवस्था द्वारा नौकरशाही की शक्ति का तेजी से विस्तार हो रहा है। यह 'ई न्तिर्युशता' (New Despotism) है जिसके अधीन विभाग अपनी शक्ति का दुरुपयोग बड़ी सरलता से कर सकते हैं।

ऑग (Ogg) की मान्यता है कि "प्रदत्त व्यवस्थापन के विरोध का कोई मूल्य नहीं है क्योंकि जिस समय इस पर विचार करना आरम्भ किया जाता है, वह उसी समय समाप्त हो जाता है।"

समर्थकों का कहना है कि—

(1) इस व्यवस्था के कारण संसद को इनका समय मिल सकता है कि वह विधेयक के उद्देश्यों और निष्ठाता पर पूरा विचार-विमर्श कर सके।

(2) प्रदत्त व्यवस्थापन द्वारा अज्ञात भविष्य की परिस्थितियों के अनुसार ठीक समय पर संसद के मुताबिक कानून में, बिना किसी सभापन के, काम चलाने की शक्ति मिल जाती है।

(3) प्रदत्त विधान द्वारा नये परीक्षण करने और उनसे प्राप्त अनुभवों से लाभ उठाने का अवसर मिलता है।

(4) तत्काल और अतन्मिन्न आवश्यकताओं के लिए आदेश जारी करने हेतु प्रदत्त विधान की व्यवस्था ही एकमात्र सुगम उपाय है।

(5) संसद में कानून प्रायः जटिलवादी में पाम किय जाते हैं, अतः असंतोष-जनक रहते हैं। प्रदत्त विधानों द्वारा नियम विनियम खूब मोच विचार कर तैयार किय जाते हैं जो अधिक बोधगम्य और तकसम्मत होते हैं।

इही कारणों से लाम्की का मत है कि "प्रदत्त विधान एक ऐसी प्रारम्भिक प्रक्रिया सम्बन्धी सुविधा है जो एक विधायक राज्य (Positive State) के लिए नितांत आवश्यक है।"



राजनीतिक दल (POLITICAL PARTIES)

“राजनीतिक दल अनिवार्य हैं।
कोई भी बड़ा स्वतंत्र देश उनके बिना
नहीं रहा है। किसी ने भी यह नहीं बिलाया
है कि उनके बिना प्रतिनिधि सरकार कैसे काम कर सकती है ?”

—लाइबर्ट

आज के प्रजातांत्रिक युग में राजनीतिक दल अपरिहार्य हैं। यद्यपि सभी राजनीतिक दलों का कानून के अंतर्गत राष्‍ट्रीय मान्यता प्राप्त नहीं होती और वे आवश्यक रूप से सरकार के अंग भी नहीं होते, तथापि लोकतन्त्रात्मक शासन के सफल संचालन के लिए उनका होना अनिवार्य है। आधुनिक युग प्रत्यक्ष अथवा प्रतिनिधि प्रजातंत्र का युग है। आधुनिक प्रजातन्त्रीय राज्या के लिए राजनीतिक दलों की आवश्यकता का काम नहीं किया जा सकता। अपने वनमातृ महत्व के कारण ही उन्हें ‘प्रजातंत्र का प्राण’ और ‘सरकार का चतुष्प अंग’ तक कहा गया है। वास्तव में प्रजातंत्र के लिए राजनीतिक दल प्रेरक-शक्ति हैं। उनके अभाव में प्रजातांत्रिक सरकार सफलता के साथ काम ही नहीं करता।

प्रजातंत्र में विभिन्न विरोधी दलों का अस्तित्व अंगणित भी आवश्यक है कि मतागुल दलों की विफलता का बाद गंगा का मत्स्यारों के लिए वे आग बर आये। प्रजातंत्र में सत्ता का दान प्राप्त करना है और विरोधी दल उनकी स्वतन्त्रता को रक्षा के लिये उभरे गये हैं। वे सामान्य रूप से निर्माण करके आगे की एक दल की निरक्षुण्णता में बंधाए जाते हैं। एक प्रकार विरोधी दलों की उपस्थिति संवैधानिक स्वतंत्रता की रक्षा में सहायक है।

निम्न आधुनिक युग का अंगणित प्रेरक शक्ति शक्ति है। सभी राजनीतिक

दल के महत्व को इंगित करते हुए लाफ्री ने कहा है "राजनीतिक दल देश में कैसरशाही (Caesarism) से हमारी रक्षा करने के सर्वोत्तम साधन हैं।"

ब्रिटिश दल प्रथा का विकास

(The Development of the British Party System)

ब्रिटिश प्रजातन्त्र को वायावित करने में राजनीतिक दलों का सर्वाधिक महत्वपूर्ण भाग रहा है। राजनीतिक दलों के विकास ने राजतन्त्र का लोकतन्त्रीकरण करने में बड़ी महायत्ना पट्टी चायी है। पहले राजा ही सरकार होता था और राजा तथा उसके दरबारी मित्र सरकार चलाते थे। सरकार द्वारा किये जाने वाले अत्याचार राजा के अत्याचार माने जाते थे। पर समय के साथ लोग यह समझ गये कि अत्याचारों के लिए राजा नहीं बल्कि उसके दरबारी अधिक उत्तरदायी हैं, अतः दरबारियों को हटाना उचित होगा। धीरे-धीरे जनता में यह विचार बल पकड़ता गया कि राजा को बनाये रखें पर भी सरकार को राष्ट्रीय समझ के प्रति उत्तरदायी बनाने की चेष्टा करनी चाहिए। फलस्वरूप विभिन्न राजनीतिक कार्यक्रमों के आधार पर शासन मत्ता अपन हाथ में लेने के प्रयत्नों के कारण विभिन्न राजनीतिक दल अस्तित्व में आये। कालांतर में लागू यह अच्छी तरह समझ गये कि राजनीतिक दल समझ के माध्यम में राजा की सरकार पर वांछित नियंत्रण रखने में और आवश्यकता पड़ने पर उसे बदलने में सक्षम हो सकते हैं।

धीरे-धीरे राजनीतिक दल काल धनिकों की बन्धु नहीं रहे बल्कि जनमाधारण में लोकप्रिय हो गये और उनके राष्ट्र-श्यापी संगठन बन गये। लोकहितकारी राजनीतिक कार्यक्रमों के आधार पर चुनाव लड़े जाने लगे और प्रत्येक दल का यह प्रयत्न रहने लगा कि वह जनता का अधिक से अधिक समर्थन प्राप्त करके समझीय बहुमत पाये। ब्रिटेन में जिम प्रणाली का विनाश हुआ, उसने जनता में अनेक दलों को पनपने का अवसर नहीं दिया। अब ब्रिटेन में मजदूर दो ही दलों की प्रधानता रही, और यदि दो से अधिक दल हुए भी तो उनकी प्रभावशालीता सा रहा। आज भी वही अनुशासन और श्रमिक दल ही सर्वोपरि हैं। गैर दलों का महत्त्व नहीं है वरानर है।

उल्लेखनीय है कि ब्रिटेन में राजनीतिक दल स्टुअर्ट राजाओं और उनकी मसलों के बीच हुए साविधानिक संघर्ष का पदार्थ हुए। प्रारम्भ में दल इन राजनीतिक नहीं थे, बल्कि उनका रूप दलन ही था। उनका तरीका उभे अमन्य और उग्र थे। ब्रिटेन में मध्यकालीन युगों में ये दल आपस में समझ में ही नहीं, अपितु युद्ध क्षेत्रों में भी उड़ा करते थे। पहिला अवसर चार्ल्स प्रथम के शासन काल में गृह युद्ध (Civil War) 1641-1649 का था। राजा के समर्थक कैथोलिक वृत्तों से जबकि ससद के समर्थक राउण्डहेड्स (Roundheads) कहे जाते थे। पुनर्स्थापना (The Restoration) नामक समय के लिए इन दोनों के परस्पर मतभेदों का

कम कर दिया, कि तु रक्तहीन शक्ति (Glorious revolution) न इनको पनपना दिया। जो व्यक्ति कभी जेम्स द्वितीय का और उसके पुत्र का समयन करने थे, वह टोरी (Tories) कहा जाने लगा और जो रक्तहीन शक्ति तथा हानोव-घरान (House of Hanover) का समयन करते थे, उन्हें विह्म (Whigs) कहा जाने लगा। टोरियो ने बहुत हद तक कैबेलियर की परम्पराओं का अनुसरण किया जबकि विह्म राजपट्टहट्टम के मतों पर चले। परंतु इस अवधि में राजनीतिक दलों के दृष्टिकोण में एक विरोध परिवर्तन हुआ। अब दल सरकार बदलने के लिए राजा का बदलना जरूरी नहीं समझने लग चले। वे सगद् पर नियंत्रण करने की कोशिश करने लगे।

कालांतर में विह्म और टोरियो ने अपनी प्रकृति बदल ली और उन्होंने लगभग विद्युत् राजनीतिक आचरण अपना लिया। कालान्तर में इन दलों के नामों में परिवर्तन हुआ। विह्म और टोरी का स्थान क्रमशः उदार या लिबरल (Liberal) और ज़ुदार या कंज़र्वेटिव (Conservative) ने ले लिया। 1830 के बाद कुछ विराम कालों की छान्तर उदार दल 1874 तक पदाब्ज रटा और उमक बाद मरिप्न अवधालों की छाड कर 1905 तक अनुदार दल के हाथ में सत्ता रही।

दूसरी चीज सन 1832, 1867 और 1884 के सुधार अधिनियमों ने ब्रिटिश राजनीतिक जीवन में एक नयी तत्त्व का प्रवेश दिया। इन अधिनियमों ने मतदान के बहुत उदार बना दिया तथा विधान प्रणाली के अनन्य दावों को दूर कर दिया। 'श्रमजोवी दल (Labour Party)' का मत देना का अधिकार प्राप्त गया जिसे एक नयी राजनीतिक व्यवस्था का जन्म हुआ। यह श्रमिक दल (Labour Party) का प्रारम्भ था जो 1902 में अस्तित्व में आया। प्रथम महागुड के सम्मान होने तक उमक उदार दल का स्थान लेना शुरू कर दिया। 1966 के निर्वाचनों में जहाँ श्रमिक दल ने 363 वोटों के श्रमिक विरोधी अनुदार दल ने 253 स्थानों पर, वहाँ उदार दल का मदद में केवल 12 स्थान मिले।

ब्रिटिश दल-प्रणाली की विशेषताएँ

(Characteristics of British Party System)

द्वि-दल प्रणाली—ब्रिटिश में प्रारम्भ से ही प्रकृति द्वि-दल प्रणाली की आर है। शान्त प्रथम दो समय कंज़र्वेटिव तथा राजपट्टहट्टम नामक दो दल थे जो कि ब्रिटिश में सगद् टोरी और विह्म दल प्रमुख थे। तत्पश्चात् उन्नीसवीं शताब्दी में अनुदार और कंज़र्वेटिव दल प्रमुख थे और आज अनुदार तथा कंज़र्वेटिव की प्रणाली है। ब्रिटिश प्रणाली का मत है कि द्वि-दलीय प्रणाली में मरिप्नदल में विचरण, स्फूर्ति और मावधायक का मभार पाता है। उमक दल के अस्तित्व की स्थिति और उन अधिकारों की सुरक्षा सम्माननीय है तथा दल में मरिप्न भावना की शक्ति का सुरक्षण नहीं करता।

केन्द्रीयकरण—वादी की एकदपता और न्यु भौगोलिक आकार के कारण ब्रिटिश दल की प्रवृत्ति केन्द्रीयकरण की है। सम्पूर्ण दल ऊपर में नीचे तक एक सूत्र में आवद्ध रहना है। दलीय नेताओं तथा दल के केन्द्र का पूरे दल पर नियंत्रण रहता है। राष्ट्रीय संगठन का सदाय अस्तित्व बना रहना है और उसका ध्यान मुख्यतः राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय बाजारों की ओर लगा रहता है। ब्रिटेन के विपरीत अमेरिका में दलों की विघटनता विकेन्द्रीयकरण की है।

धनुशासन एवं साहचर्य—ब्रिटिश दल बहुत ही अनुशासित है। दल के सचेतक ही निर्णय करते हैं कि मतदाता में कितनी दलीय समस्याओं को बताना और क्या बोलना है अथवा किस विषयक के पक्ष या विपक्ष में मत देना है? प्रत्येक दल की अपनी नीति है, अपना आदर्श और कार्यक्रम है। दलीय सदस्यों में साहचर्य की भावना प्रबल रूप से विद्यमान रहती है। दल की सदस्यता ऐच्छित है किन्तु सदस्य दलीय सूत्र में आवद्ध रहने के कारण परस्पर अति निकट हो जाते हैं। दल का समयन दल की एक व्यक्ति का रूप देता है और उसे संगठित तथा अनुशासित बनाता है।

नेता का महत्त्व—ब्रिटेन में दल का नेता दल का केन्द्रमूल और दल का प्रतीक माना जाता है। वह आधुनिक चुनाव प्रणाली के रूप में नाटक में केन्द्रीय व्यक्तित्व की आवश्यकता की पूर्ति करता है। दल की नीतियों का दलीय नेता के व्यक्तित्व के माध्यम से अधिक स्पष्ट किया जा सकता है। मतदाता वस्तुतः किसी उम्मीदवार विशेष का नहीं बल्कि भावी प्रधानमन्त्री का मत देता है और चुनाव बहुत कुछ नेता के व्यक्तित्व के इन्द्र-गिद लड़ा जाता है, न कि नीति और दल के आधार पर। दल के नेता की इस महत्त्वपूर्ण स्थिति को प्रत्येक सदा सदस्य समझता है और इसलिए वह नेता को पूर्ण समयन देता है।

सदा सदस्यों पर नियंत्रण—सदस्यगण दल नियंत्रण के समयन पर विजयी होते हैं। दलीय कार्यक्रम के आधार पर उन्हें मत मिलते हैं और जीन में दलीय नेता की लोकप्रियता का अधिक हाथ रहता है। अतः प्रत्येक सदस्य यह समझता है कि दलीय कार्यक्रम या नेता से पथक स्वतंत्र कदम उसका राजनीतिक अस्तित्व के लिए घातक सिद्ध हो सकता है। परिणामस्वरूप वह दलीय नियमों और दलीय शासन के अधीन रहता है।

व्यक्तिगत एवं सैद्धान्तिक मतभेद—ब्रिटेन के राजनीतिक दलों का वय के आधार पर सरलतापूर्वक पथकरण किया जा सकता है। उदार दल सभी वर्गों से मत प्राप्त करने की काशिश करते हैं और अनुदार एवं मजदूर दोनों दल मध्यम वर्ग से मत की मांग करते हैं। किन्तु मजदूर दल स्पष्ट मजदूरों का प्रतिनिधित्व करता है और बड़े व्यवसायियों तथा पूँजीपतियों को बमजोर बनाने के पक्ष में है। इसके विपरीत अनुदार दल सामान्यतः धनिक एवं कुलीन वर्गों का नेतृत्व करता है। स्पष्ट है कि दलों के बीच इतना व्यापक वैभिन्न्य रहता है कि मतदाता को

वामनविश्रुत छाट का अवसर मिलता है। दलों के मतभेद मँडारितक होते ह, केवल दलीय नहीं। मतदान का मदस्य छाटने के साथ-साथ वायँत्रम की छाट करनी होती है। मजदूर दल ममाजवाद मे विश्वास करता है तो अनुदार दल स्वतंत्र एव निजी उद्योगो का समर्थक है। मजदूर दल का विश्वास राष्ट्रीयकरण अथवा एकाधिकारी उद्योग के ममाजीकरण अर्थात् उन पर राज्य के स्वामित्व की स्थापना मे है जबकि उदार दल राजकीय केन्द्रीयकरण अथवा ममाजवादी गौररगाही का विरोधी है।

उच्च उद्देश्य, गम्भीर प्रकृति एव सतत कार्यशीलता—ब्रिटिश राजनीतिक दलों के कामकता उच्च उद्देश्यों मे राजनीति मे भाग लेते हैं, नैतिक सिद्धांतों का पालन करते ह और निरंतर कायशील रहते ह। वे व्यक्तिगत हितों और स्वाधपण उद्देश्यों के लिये मामा मत राजनीति मे प्रवेश नहीं करत। लूट प्रथा तथा अवलम्बन का ब्रिटिश राजनीतिन व्यवस्था मे अभाव-भा है। सामान्य निवाचन मे जीत के बाद विद्यमान दल क स्पेच्छार्थकार मे अमरिका के समान नीतरियो या धन की भरमार नहीं रहनी। ब्रिटन मे राजनीतिक दल सामान्य निवाचन, के बीच भी सदैव कायशील रहत हैं इ गल्ल मे किम दिन निर्वाचन हा जाणा, यह कहना कठिन है। इसलिए दल आम निर्वाचन क प्रति सदैव तयार रहते ह। शीघ्रकाय करना, माहित्य तयार करना, मनाये कुलाता, स्वानीय नाळाओ का संगठिन करना स्वानीय गानन के कुनावो मे भाग लेना तार मसर व मंत्रिमण्डल के सदस्यों मे सम्पर्क स्थापित करना आदि ऐम काम हैं जिह राजनीतिक दल अवकाश के समय करते हैं। अत मे, ब्रिटिश राजनीतिक दलों का जाचरण और व्यवहार बडा उच्च कोटि का होता है। व ईदर का महत्ता मे विश्वास करते है और अपनी क्रिश्चियन प्रकृति का सरलता से परित्याग नहीं करते।

प्रमुख राजनीतिक दल

(Major Political Parties)

एम समय ब्रिटेन के प्रमुख राजनीतिक दल य हैं—

- (1) अनुदार या रूडिवादी दल (Conservative Party),
- (2) श्रमिक दल (Labour Party), एव
- (3) उदारवादी दल (Liberal Party)।

अनुदार या रूडिवादी दल

जेनिन्ग (Jennings) के अनुसार 'जन 1812 मे व्हिग लामा (Whigs) के प्रमुखवाले मे मृधारवादी अधिनियम पारित हो गया ता टारी दल के अनुदारियो ने यह आवाज पुनः की कि ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व धनरे मे है। उस समय उद्देन उमनी रगा के रूप मे अपन दल का नाम व 'रवेडिय जर्नल र ग या रगा करन वाला दल रत दिया।'

नीति एव कायक्रम—अनुदार दल जाकस्मिक और आमूल परिवर्तनों का विरोधी है। वह परम्परागत मस्थाओं, प्रथाओं और विचारधाराओं की रक्षा करने के पक्ष में है। रुढ़िवादी दल परिवर्तन को बिल्कुल नहीं फव्व देता, बल्कि मावधानी पूण एवम् म थर (Slow) परिवर्तन पर जोर देता है और प्राचीन सामाजिक ढांचे को यथामम्भय ज्यो का त्यो रखना चाहता है। यह पू जीवादी और ब्रिटिश साम्राज्यवाद का पोषक है। इसकी राष्ट्रीयता कट्टर राष्ट्रियता है। यह विश्वास करता है कि अग्रो न जाति जय मत्र जातियो मे श्रेष्ठ है तथा जय जातियो को मम्भयता मिथाना उमका क्तव्य है। ब्रिटिश राजमुकुट की छत्रछाया मे ब्रिटिश साम्राज्य की सुरक्षा और उमका विस्तार करना इस दल का सर्वोपरि व्येय रहा है। अनुदारवादी नेता चर्चिल अपने मन्त्रित्व-काळ मे भारत को स्वन जना दन का सद्व विरोध करते रहे और श्रमिक-दल की मरकार बनने पर ही भारत को स्वतंत्रता मिल पाई। जिन राजनीतिक मस्थाओं को अनुदार या रुढ़िवादी दल बनाये रखना चाहता है वे हैं— राजमुकुट के विशेषाधिकार लाड-मभा की स्वतंत्रता, इंगलड के नर्वे की विशेष स्थिति, राष्ट्रीय एकता, शक्तिशाली नौकरगाही, मर-मरकारी सम्पत्ति की राज्य के हस्तक्षेप मे विमुक्ति साम्राज्यवादियो और जमींदारों व पू जीपतियो के हितों की रक्षा।

अनुदार दल, आर्थिक क्षम मे, बौयबिन्ध सम्पत्ति और बौयबिन्ध व्यवमायो पर आधारित समाज व्यवस्था का पोषक है। अतः स्वभावतः यह उद्योगों के समाजीकरण का विरोध करता है। अनुदारवादा ऐसी किसी आर्थिक व्यवस्था का समर्थन नहीं करते जिनके अंतर्गत राजनीतिक, सामाजिक एवम् आर्थिक समानता का पक्ष लेते हुये उत्पादन के साधनों और व्यवमायो के राष्ट्रीयकरण का प्रतिपादन किया जाता हो।

अनुदार दल म टोरी लोग जय भी है और उ होने दल के दक्षिण पक्ष का निर्माण किया है। ये दक्षिण पक्षी पूण अपरिवर्तनवादी अथवा रुढ़िवादी ह, किन्तु दल के अधिनाश मदस्यो की मावयता यह होनी जा रही है कि पू जीवादी व्यवस्था को अपने-आप को इस रूप म बदल लेना चाहिय कि उसे घनियो का ही नहीं अपितु सभी वर्गों का समयन प्राप्त हो जाय। उनकी यह भी इच्छा है कि प्रजातंत्र की रक्षा हा और राज्य सामाजिक सेवाओं के माग पर अग्रसर हाता रह। वे यह भी कहते है कि पू जीवादी व्यवस्था के पत-पापण का यह अभिप्राय नहीं है कि समस्त उद्योगों पर व्यक्तिगत अधिनार स्वाभिन् हा जाए, अपितु हांना यह चाहिये कि मग्गार उद्योगों के विज्ञान व प्रति महानुभविपूण रख रखे आर आवश्यकतानुसार प्राइवेट उद्योगों का प्रगुला (Tariffs), आर्थिक महायना (Subsidies) एवम बाजार मगठन (Market Organisation) द्वारा मदद दे। राष्ट्रीय भावनाओं और उद्योगगतियों के हितों, इन दोनों मे प्रभावित हाकर

अनुदार दल अब बेकारी की समस्या के समाधानार्थ गृह-उद्योग के गुरुत्व को प्रोत्साहन देने लगा है।

श्रमिक दल के उद्देश्यों के कारण अनुदार दल के कार्यक्रम में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन दृष्टिगोचर हुए हैं। इस दल के युवक सदस्य चाहते हैं कि दल का कार्यक्रम उतना ही प्रगतिशील और ओजस्वी (Progressive Vigorous) बने जितना कि श्रमिक दल का है।

रूढ़िवादी दल अंतर्राष्ट्रीयकरण के प्रस्तावों में हृदय विश्वास नहीं रखता। वह प्रयत्न और हठ भेदिक नीति का समर्थक है। उसका मन है कि शांति रक्षा के लिए ब्रिटन का अपनी सैनिक शक्ति और शस्त्रों की प्रचुरता पर निर्भर रहना चाहिये। रूस और अमेरिका के बीच चलने वाला शीत युद्ध में यह ब्रिटन के दायित्व का समर्थक है।

सदस्यता—इस दल की सदस्यता प्रायः धनीमानी वर्ग के लोगों की है। कुछ सरकारी उच्च माध्यमिक वर्ग के एक व्यक्ति भी हैं जो श्रमिकों की अपेक्षा स्वयं को घमिका के अधिक निकट समझते हैं और उनकी प्रवृत्ति पूँजीपतियों के साथ मिलने की है। सदस्य प्रायः उच्च और माध्यमिक वर्ग के लोग ही अनुदार दल के सदस्य हैं। निर्वाचन में विजय के लिए अनुदार दल को निम्न माध्यमिक वर्ग एवं काम करने वाले वर्ग के मतदाताओं का भी आश्रय लेना पड़ता है।

संगठन—अनुदार दल का एक गतिशील और सुदृढ़ संगठन है। इसका एक अतिरिक्त देशीय या राष्ट्रीय संगठन है जिसे 'कॉन्सर्वेटिव यूनियन ऑफ कंजर्वेटिव एण्ड यूनियनिस्ट एसोसियेशन्स (National Union of Conservative and Unionist Associations)' कहा जाता है। राष्ट्रीय संगठन का प्रमुख कार्य निर्वाचन क्षेत्रों में दलीय सभा की स्थापना करना, दल के सभी संगठनों के बीच सम्पर्क स्थापित करना और दल के केन्द्रीय कार्यालय से घनिष्ठ सम्बन्ध बनाये रखना है। राष्ट्रीय संगठन का अधिवेशन साधारणतः वर्ष में एक बार होता है, जिसमें दल के वार्षिक विचार-संगोपन का विद्यालयोत्पन्न किया जाता है और आगामी वर्ष के लिए दलीय कार्यक्रम तैयार किया जाता है। इस वार्षिक अधिवेशन में केन्द्रीय कार्यालय के सदस्य, क्षेत्रीय संगठनों के प्रतिनिधि, प्रत्येक क्षेत्रीय संगठन और केन्द्रीय संगठन के प्रमाणित एजेण्ट तथा सहायक आदि भाग लेते हैं। इस सम्मेलन में दल का नेता प्रायः भाग नहीं लेता, परन्तु वह एक सार्वजनिक सभा में भाषण देता है जो सम्मेलन समाप्त होने के तुरन्त बाद आयोजित की जाती है।

राष्ट्रीय संगठन की एक प्रमुख समिति होती है जिसे केन्द्रीय परिषद (Central Council) कहते हैं। यह वार्षिक सम्मेलन का प्रतिष्ठित रूप है। इसकी बैठक भी सामान्यतः वर्ष में एक बार होती है, यद्यपि आवश्यकतानुसार वितरित

बैठकें भी बुलाई जा सकती हैं। केन्द्रीय परिषद राष्ट्रीय संगठन के पदाधिकारियों को चुनती है। कार्यकारिणी समिति के प्रतिवेदन पर विचार करती है और राष्ट्रीय संगठन के नियमों में संशोधन लाती है। यह दलीय एवं सांख्यिक प्रश्नों पर प्रस्तुत प्रस्तावों पर विचार करती है और अपने निर्णय दल के नेता को भेजती है। केन्द्रीय परिषद की सदस्यता लगभग 2000 है।

राष्ट्रीय संगठन की एक कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) होती है जिसकी सदस्य संख्या लगभग 150 है। दल के ससदीय और सांख्यिक संगठनों के प्रमुख पदाधिकारी या प्रतिनिधि इसके सदस्य होते हैं। समिति की बैठक साधारणतया दो मास में एक बार होती है। इसका एक सभापति होता है जिसका चुनाव यह स्वयं करती है। इसके प्रमुख कार्य हैं—राष्ट्रीय संगठन के पदाधिकारियों के चुनाव के लिए नामांकन का सुझाव देना, किसी क्षेत्रीय संगठन की कार्यकारिणी परिषद द्वारा प्रेषित किसी मतभेद अथवा विवाद पर निणय करना, आवश्यकता पड़ने पर अथवा राष्ट्रीय परामर्शदात्री समितियों की स्थापना करना। कार्यकारिणी समिति के सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किसी प्रस्ताव अथवा मुद्दे पर विचार विमर्श करना, वार्षिक सम्मेलन और केन्द्रीय परिषद को अपनी कार्यवाहियों पर रिपोर्ट देना तथा केन्द्रीय परिषद की बैठकों के अंतराल में उसके कार्यों को सम्पन्न करना।

राष्ट्रीय संगठन का एक अन्य छोटा निकाय सामान्य उद्देश्य समिति (General Purposes Committee) है, जिसे लगभग 56 सदस्य होते हैं। इसकी बैठक साधारणतया प्रतिमास होती है। इसके प्रमुख कर्तव्य इस प्रकार हैं—कार्यकारिणी समिति को दिये गए अधिकारों को छोड़कर राष्ट्रीय संगठन के सब साधारण व असाधारण कार्यों को सम्पन्न करना, केन्द्रीय परिषद और वार्षिक सम्मेलन की बैठक का कार्यक्रम तैयार करना, प्रांतीय परिषदों, क्षेत्रीय संगठनों एवं केन्द्रीय सचिवालय द्वारा पारित प्रस्तावों पर विचार करना आदि।

अनुसार दल प्रांतीय और क्षेत्रीय संगठनों की दृष्टि से भी बड़ा सुव्यवस्थित व सुगठित है। इंग्लैंड और वेल्स को दलीय संगठन की दृष्टि से 12 प्रांत (Areas) में बांट दिया गया है। प्रत्येक प्रांतीय संगठन का एक प्रधान होता है। प्रधान के अतिरिक्त अध्यक्ष, कुछ उप प्रधान, बोधदायक और सचिव इनके पदाधिकारी होते हैं। प्रांतीय संगठन की केन्द्रीय परिषद को प्रांतीय परिषद (Area Council) कहा जाता है जो निर्वाचन क्षेत्रों और सदस्यों के प्रस्तावों पर विचार करती है। प्रांतीय संगठन का प्रधान प्रांत में निर्वाचन क्षेत्रों के सचिव का नेता और प्रयत्न होता है।

अनुसार दल में सबसे नीचे के स्तर पर प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में एक क्षेत्रीय संगठन, जिसे निर्वाचन क्षेत्रीय मंडल भी कह सकते हैं, होता है। इस क्षेत्रीय संगठन या निर्वाचन-क्षेत्रीय-संघ (Constituency Association) का काम

अपने क्षेत्र में दल का प्रचार करना और निर्वाचन के समय दल के प्रत्यासी के लिए समर्थन प्राप्त करना होता है। यह राष्ट्रीय संगठन दल के क्षेत्रीय कार्यालय के परामर्श से मसद् की सदस्यता के लिए प्रयागिया का काम भी करता है। क्षेत्रीय संगठनों के अतिरिक्त अनुदार दल के लगभग 1500 क्लब भी हैं। ये क्लब जनता से सम्पर्क रखते हैं और इनका एक-एक प्रतिनिधि अपने अपने क्षेत्र के क्षेत्रीय संगठन का सदस्य होता है।

यह दल की तरह अनुदारवादी दल का एक केन्द्रीय कार्यालय (Central Office) भी है जो लंदन में स्थित है। यह दल के नेता के प्रति उत्तरदायी होता है। इसे चलाने के लिए एक प्रधान मन्त्री होता है। यह कार्यालय दल के संगठन का केन्द्र है और इसकी विभागीयता पर ही दल का संगठन व दल की उत्थिति निर्भर है। आवश्यकतानुसार नये स्थानीय संगठनों की स्थापना करना, उनका मार्ग-निर्देशन करना, दलीय कार्यक्रम का प्रचार व प्रसार करना, दलीय साहित्य का सवश वितरण करना, निर्वाचन के समय दलीय उम्मीदवारों की सूची का प्रकाशन करना आदि इस केन्द्रीय कार्यालय के प्रमुख काम हैं।

अनुदार दल का मसदीय संगठन भी है, जिसका काम मसदीय दल के उद्देश्यों की साधना करना होता है। दल का मसदीय संगठन दल के नेता का निर्वाचन करता है। यदि दल शासक दल के रूप में प्रकट होता है, तो जिस व्यक्ति को वह अपना नेता निर्वाचित करता है, उसे राजा प्रधानमंत्री नियुक्त करता है। जब दल शासक दल के रूप में नहीं होता, तब यह संगठन लोकसभा के लिए दल के नेता का चुनाव करता है। दल का मसदीय संगठन प्रत्येक सदन में होता है। लोकसभा में अनुदार दल के संगठन को '1922 की समिति (Committee 1922) के नाम से पुकारा जाता है। मसदीय संगठन और उसकी कार्यकारिणी समिति की साप्ताहिक बैठकें होती हैं, जिनमें व्यावसायिक समितियाँ रिपोर्ट प्रस्तुत करती हैं, सचिव (Whips) आगामी सप्ताह के कार्यक्रम की घोषणा करते हैं और दल एवं सरकार की नीति पर विचार किया जाता है। दल का सचिव मसदियों को अनुशासनबद्ध रखता है। लॉर्ड्स-सभा में दलीय संगठन महत्वपूर्ण नहीं है। इसमें अनुदार दल का प्रभाव स्थायी रूप से है, अतः उसे संगठन अथवा अनुशासन की कोई चिन्ता नहीं रहती।

अनुदार दल में दल के नेता का बड़ा महत्व है। उसे महत्वपूर्ण धक्तियाँ प्राप्त होती हैं। वह किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं होता। वही दल की नीति का निर्माण और उसकी व्यवस्था करता है। दल सत्तारूढ़ हो अथवा विरोधी पक्ष में, अपने मुख्य साधियों का वह स्वयं चुनता है। दल के अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, वायव्य आदि पदों के द्वारा मनोनीत होते हैं। इस तरह दल कार्यालय (Central Office) उसके अधीन होता है। दल के वार्षिक सम्मेलन के प्रस्ताव नियमित रूप से उसको भेजे जाते हैं, परन्तु वे उसे बाध्य नहीं कर सकते। मुख्य सचिव (Chief whip) की

निश्चित भी दही बरता है। चूँकि मरय स्वतंत्र संसदीय दल पर नियंत्रण करता है, अतः उसके माध्यम से नेता संसदीय दल पर अपना प्रभुत्व बनाये रखता है।

1965 से पूर्व अनुदार दल में नेता का औपचारिक चुनाव करने की परिपाटी नहीं थी, परन्तु 1965 में यह नियम अपना लिया गया कि अनुदार दल में भी श्रमिक दल के समान नेता के चुनाव की परिपाटी अपनायी जानी चाहिये। उल्लेखनीय है कि एक बार नेता चुन लिये जाने पर इच्छा प्य त वह इस पद पर बना रहता है, जब तक कि उसका स्वास्थ्य अथवा उसके विरुद्ध दलीय असतोष उसे पदत्याग करने पर विवश न कर दे अथवा उसकी मृत्यु ही न हो जाए। सत्ताह्व होने की दशा में अनुदार दल और श्रमिक दल के नेताओं की स्थिति लगभग समान है क्योंकि दल का नेता ही प्रधानमंत्री पद पर आसीन होता है और स्केलानुसार अपने मंत्रिमण्डल का निर्माण करता है। परन्तु अनुदार दल जब विपक्षी दल के रूप में होता है तब भी नेता लोक सभा के सदस्यों में से अपने छाया मंत्रिमण्डल (Shadow Cabinet) के सदस्यों का चयन करता है, जबकि श्रमिक दल में ऐसा नहीं है। यहाँ दल के सदस्य प्रति बंध नेता और छाया मंत्रिमण्डल का चुनाव करते हैं।

उदारवादी दल (Liberal Party)

उदारवादी दल आज ब्रिटेन का मुख्य राजनीतिक दल नहीं रहा है। उसका स्थान श्रमिक दल ने ले लिया है। फिर भी इस दल के सदस्य अपनी योग्यता और अपने नेतृत्व के गुणों के कारण ब्रिटेन में सम्मान के पात्र हैं।

उदारवादी दल अंग्रेजी नाम 'लिवरल पार्टी' (Liberal Party) का हिंदी रूपांतर है। क्रिस्तर पार्टी के नाम से यह दल केवल 19वीं शताब्दी में ही अस्तित्व में आया, परन्तु उदारवादियों का कहना है कि उनके दल का अस्तित्व गृह युद्ध और स्वर्णिम शान्ति के समय से चला आ रहा है और वे व्हिग्स (Whigs) के उत्तराधिकारी हैं। व्हिग पार्टी में जित परम्परागत दृष्टिकोण को उदारवादी दल ने लिया, उनके बारे में थी बैलि (Baili) का कहना है कि "व्हिग तीन शताब्दियों में व्हिग दल अथवा उदारवादी दल (जो तब इस दल का 19वां शताब्दी में हो गया था) कई पहलुओं से गुजर चुका है। कभी यह धनिकों का दल रहा है तो कभी यह पद-दलितों का संरक्षक रहा है, कभी इन शान्ति का दल और कभी शठोर प्रतिहार करने वाले दल का रूप धारण किया है। कभी यह युद्धभाष्य का समर्थक बना है या कभी आर्थिक नियोजन का पक्ष पाया रहा है, कभी यह साम्राज्यवाद का दल रहा है तो कभी इतने केवल छोट से इंग्लैंड का समर्थन किया है। साधारणतः यह सहिष्णुता का समर्थक रहा है, परन्तु कुछ अवधि में बड़ी विवट असहिष्णुता की नी रही है।"

नीति और कार्यक्रम—उदार दल का विचार है कि परिवर्तन प्रकृति का नियम है और इसलिए "नए अनुभव को स्वीकार किया जाय तथा स्वतंत्र विकास

की समझन दिया जाय।" यह दल परम्परा के पक्ष में नहीं है, अपितु बदनी हुई परिस्थितियों के साथ-साथ समाजिक एवं आर्थिक परिवर्तनों के पक्ष में है। उदार दल स्थापित अधिकारों का छोड़ मानव के अधिकारों पर विशेष बल देता है। इन दल के संविधान की प्रस्तावना में कहा गया है कि "उदार दल का उद्देश्य एक ऐसा स्वतंत्र एवं सुव्यवस्थापित समाज की रचना करना है जिसमें प्रत्येक नागरिक को स्वतंत्रता सम्पत्ति और सुख प्राप्त हो तथा कोई भी दरिद्रता, अज्ञान अथवा बेरोजगारी का शम नहीं होगा।"

यह दल व्यक्ति की मूल प्रकृति की स्वतंत्रता का समर्थन है। दल ने व्यवहार में भी सर्वत्र एक वायव्यम पर आचरण किया, जिसमें व्यक्ति की स्वतंत्रता को रखा होना चाहिए। इनके धार्मिक क्षेत्र में व्यक्ति की स्वतंत्रता का समर्थन करते हुए विशेषकर नाटक फॉर्मिस्टस (Non Conformists) को स्वतंत्रतापूर्वक धार्मिक पूजा करने के अधिकारों में और उन्हें अनिष्ट धार्मिक एवं सामाजिक नियोगिताओं में मुक्ति दिलाने के बारे में सराहनीय प्रयास किये। इन दल ने राजनीतिक स्वतंत्रता का समर्थन करते हुए एक राजनीतिक सुधारों को लाने के प्रयास किये जिसमें सभी लोगों को समान मत अधिकार प्राप्त हो सके, लोक प्रिय आधार पर निर्वाचित लोक-सभा को पूर्ण अधिकार मिले और उसे अति प्रभुसत्ता प्राप्त हो। 1911 का संसदीय अधिनियम उदार दल की जीत थी जिसके परिणामस्वरूप व्यवस्थापन क्षेत्र में लोक-सभा का अंतिम नियम करने का अधिकार प्राप्त हुआ।

आर्थिक क्षेत्र में उदारवादी दल उद्योग धर्मियों को प्रोत्साहन देकर जनसाधारण का आर्थिक स्तर ऊँचा उठाना चाहता है। वह स्वतंत्र व्यापार और स्वतंत्र प्रतियोगिता के पक्ष में है। उसने 'यदभा-यम नीति (Laissez-faire) का समर्थन किया है और शासन की ओर से प्रतिबंध लगाने का विरोध किया है। परन्तु कुछ अवसरों पर दल के द्वारा एक सामाजिक और आर्थिक सुधारों का भी समर्थन किया गया है जो व्यक्तिवाद और यदभा-यम नीति से भिन्न नहीं था। अब तो उदारवाद, यह भी मानने लग रहा है कि एक आवश्यक स्वतंत्रता धर्मियों की स्वतंत्रता भी है जिसकी व्यवस्था शान्ति ही चाहिए। उनका यह आग्रह बलवान है कि राजनीतिक नियमन आवश्यकता से अधिक नहीं होना चाहिए।

उदारवादियों के लिए पूँजीवाद अथवा समाजवाद की समस्या का उत्तरावृत्त नहीं है जितना समझा जाता है। न तो उदार जनतन्त्रवादी नानि ही पक्ष है जिसके कारण पूँजीवाद को प्रादुर्भाव मिला है और न उदार समाजवादी नीति ही पक्ष है जो सन्नद्धवादी राजनीतिक नियमन द्वारा व्यक्ति की स्वतंत्रता का ही समाप्त कर देना चाहता है।

धर्मिता के बन्धन के लिए उदारवादो सम्पत्ति विस्तार के पक्षपाती हैं। वे चाहते हैं कि धर्मियों को उद्योगों और व्यवसायों में भागीदार बनाया जाय।

चाहिये। वे यह भी चाहते हैं कि उद्योगों का प्रजानन्दोत्थरण हो और प्रत्येक उद्योग का प्रबंध एक औद्योगिक परिषद (Industrial Council) के हाथों में दे दिया जाय जिसमें श्रमिकों और मालिकों दोनों के प्रतिनिधि हों।

इस प्रकार हम देखते हैं कि उदारवादी समाजवादी न होते हुए भी समाजवाद की दृष्टि से बहुतों को मानते हैं—पथ, उन सभी उद्योगों का समाजीकरण या राष्ट्रीयकरण किया जाना चाहिये, जिनका प्रबंध राज्य सुगमता से श्रेष्ठता से कर सकता हो, और द्वितीय, उद्योगों से श्रमिकों के हितों का उचित संरक्षण दिया जाना चाहिये। उदारवादियों का दावा है कि वे किसी बग विशेष का प्रतिनिधित्व नहीं, अपितु नमस्त राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करते हैं।

उदारवादी आधुनिक भूमि व्यवस्था के पक्ष में नहीं हैं। वे चाहते हैं कि भूमि उन लोगों से छीन ली जाय जो स्वयं खेती नहीं करते, और उह दे दी जाय जो स्वयं करते हैं। वे यह भी चाहते हैं कि जिन लोगों को उत्तराधिकार में भारी सम्पत्ति प्राप्त है उन पर भारी कर लगाया जाय।

विदेश नीति के सम्बंध में उदारदल चाहता है कि राष्ट्रों और देशों को साम्राज्य के अंतर्गत अधिक अधिकार प्रदान किये जाएं। यह स्मरणीय है कि उदारदलीय मंत्रिमण्डल ने ही आयरलैण्ड को स्वशासन देने का प्रस्ताव किया था जिसका इटलियादियों ने घोर विरोध किया था।

एक समय था जबकि उदारदल अपनी उन्नति के क्षितिज पर था, कि तु अब इसकी शक्ति में निरंतर ह्रास हो रहा है। इसके पतन का मुख्य कारण यह है कि इस दल के पास कोई स्पष्ट और सीधा कार्यक्रम नहीं है। यह पूरा जीवाद और समाजवाद के बीच का मार्ग ग्रहण करना चाहता है, अतः इस के पक्ष में न तो धनिक ही हैं और न श्रमिक ही।

सदस्यता—जिस समय उदारदल अपनी उन्नति के क्षितिज पर था, उसमें कई प्रकार के सदस्य थे। उनमें परोपकार, व्यापारी मध्यमवर्ग के नागरिक, छोटे-छोटे दुकानदार, कुछ धनिक कृषक और तब के श्रमिक शामिल थे। वर्तमान स्थिति में इनमें वृद्धमयत्र कुलीन-वर्ग का समर्थन प्राप्त है और न ही श्रमिक वर्ग का, क्योंकि कुलीन वर्ग आज अनुदार दल की सहायता का निर्माण करता है, जबकि श्रमिक वर्ग का आकर्षण श्रमिक दल है।

संगठन—उदारवादी दल का एक राष्ट्रीय संगठन है जिसे 'राष्ट्रीय उदारवादी संघ' (National Liberal Federation) कहते हैं। इस संगठन की प्रतिवर्ष एक बार बैठक होती है, जिसे उदारवादी वार्षिक सम्मेलन (Liberal Annual Assembly) कहा जाता है। यह सम्मेलन दल के अधिकारियों को चुनता है, दल के क्रिया-कलापों का सिंहावलोकन करता है और दलीय नीति का निर्धारण करता है। सम्मेलन में भाग लेने वाले सदस्यगण प्रसक्त ये हाते हैं—सब उदारदली

मनमदस्य एव पीयर, सब समद्रीय प्रत्यागी, उदारदलीय परिषद (Liberal Council) के सदस्य, क्षेत्रीय मगठनों के प्रतिनिधि एव यूनिवर्सिटी लिबरल सोसाइटियों के सदस्य गण ।

दल के मगठन की सबसे निम्नस्तरीय इकाई क्षेत्रीय मगठन या निर्वाचन क्षेत्रीय सघ (Constituency Association) है । इन सगठनों के काय अपने अपने क्षेत्रों में दलीय मिद्धातों और विचारों का प्रचार करना, निर्वाचन के समय केन्द्रीय कार्यालय के परामश से दलीय सदस्यों को चुनना और उनकी सफलता के प्रयत्न करना आदि हैं ।

अब दलों की भाँति उदार दल का भी एक केन्द्रीय कार्यालय है, जिसे 'उदारवादी केन्द्रीय मगठन' (Liberal Central Association) कहा जाता है । इस केन्द्रीय मगठन के अधिकार अनुदारवादी दल के केन्द्रीय कार्यालय जैसे नहीं हैं । न तो यह प्रचार काय के लिए धन एकत्रित ही करता है और न क्षेत्रीय मगठनों की सहायता के लिए धन संच ही करता है । दलीय कोष पर अधिकार केन्द्रीय कार्यालय का नहीं अपितु प्रधानतः क्षेत्रीय मगठनों का होता है ।

श्रमिक दल (Labour Party)

श्रमिक दल की स्थापना फरवरी सन 1899-1900 में ट्रेड यूनियन कांग्रेस के प्रस्ताव के परिणामस्वरूप हुई । उस समय इसका नाम श्रमिक प्रतिनिधित्व समिति (Labour Representation Committee) रखा गया, जिसे सन 1906 में बदल कर श्रमिक दल (Labour Party) कर दिया गया । 1920 में मार्क्सवादी विचारधारा के लागू इस दल से पृथक हो गए और उन्होंने साम्यवादी दल का निर्माण कर लिया । आज भी यह दल स्वयं को मार्क्सवाद अथवा साम्यवाद से पृथक रख हुए है । लोकप्रियता की दृष्टि में यह दल निरंतर प्रगति कर रहा है ।

नीति और कायक्रम—श्रमिक दल एक नवीन सामाजिक ढाँचे की रचना करना चाहता है । उसका घोषित उद्देश्य 'हाथ और मस्तिष्क के काय करने वाले श्रमिकों को व्यवसायों से पूरा लाभ दिलाना, जहाँ तक सम्भव हो सके उत्पादन, वितरण व वित्तियमय के साधनों की सावधानी के आधार पर उसका अधिक से अधिक औचित्यपूर्ण वितरण करना तथा प्रत्येक व्यवसाय की सेवाओं से सम्भवतः अच्छे से अच्छा लोकप्रिय प्रशासन व नियंत्रण की व्यवस्था करना है ।'

यद्यपि श्रमिक दल का ध्येय समाजवादी समाज की स्थापना करना है, किंतु वह समाजवाद की अपेक्षा लोकतन्त्र को अधिक महत्त्व देता है । वह समाजवाद की स्थापना लोकतन्त्रीय विधि के द्वारा करना चाहता है ।

श्रमिक दल पूँजीवाद के स्थान पर एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था स्थापित करने के पक्ष में है जिसमें व्यक्तिगत सम्पत्ति के स्थान पर सम्पूर्ण राष्ट्र की सम्पत्ति जनता के हाथ में होगी । डूमर शब्दों में वह व्यक्तिगत स्वामित्व के स्थान पर सामाजिक स्वामित्व के सिद्धांत का समर्थन करता है । यह दल महत्त्वपूर्ण व्यवसायों अथवा

उद्योग घाघो का राष्ट्रीयकरण कर देना चाहता है। राष्ट्रीय महत्व के विशालकाय उद्योगों का छोड़कर, विशेष व्यवसायों में श्रमिक दल चाहता है कि स्वामित्व चाहे व्यक्तिगत भले ही रहे, किन्तु उन पर सरकार अवश्य होनी चाहिए, ताकि उनका संचालन राज्य के आर्थिक नियोजन के अनुसार हो सके। दल का मत है कि देश के आर्थिक नियोजन का संचालन लोकतन्त्रात्मक रीति से निर्वाचित सरकार द्वारा किया जाना चाहिए और नियोजन के नाम पर व्यक्ति की नागरिक स्वतन्त्रताओं का हनन नहीं होना चाहिए।

श्रमिक दल सामाजिक समानता (Social equity) का प्रबल समर्थक है। वह समाज में समता और एकरूपता पैदा करना चाहता है। वह समान शिक्षा, समान सम्पत्ति तथा समान राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक सुखसरो का पक्षपाती है। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिये ही वह पूंजीवादी ढांचे को लोकतान्त्रिक उपकरणों के सहारे से बदलना चाहता है।

कृषि के क्षेत्र में श्रमिक दल चाहता है कि आयात और पैदावार के वितरण में इस प्रकार अकुश रखा जाए कि कृषक इस बात के प्रति आश्वस्त रह कि उसे अपनी पैदावार का निश्चित मूल्य मिलेगा और उसके बदले में कृषक को अच्छी तरह से प्रबन्ध करना चाहिये तथा मजदूरों की स्थिति सतोपजनक रखनी चाहिये।

स्पष्ट है कि श्रमिक दल के कार्यक्रम को लोकतन्त्रात्मक समाजवादी कार्यक्रम की मज्जा दी जाती है। श्रमिक दल की वास्तविक इच्छा यही है कि जन्म से मरण तक व्यक्ति को किसी प्रकार की राजनीतिक, सामाजिक एवं आर्थिक असमर्थता का शिकार न होना पड़े। अपनी इस इच्छा को कार्यात्मक रूप में परिणत देखने के लिये श्रमिक दल राज्य के लोक कल्याणकारी स्वरूप के पक्ष में है। साम्राज्य के सम्बन्ध में श्रमिक दल की यह इच्छा है कि वह उन सभी प्रदेशों को, जिनमें स्वशासन नहीं है, जल्दी से जल्दी दे दिया जाए। इस दिशा में इच्छित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये वह चाहता है कि उपनिवेशों के प्राकृतिक साधनों को विकसित और उन्नत किया जाए, उनमें सामाजिक सेवाओं का विकास किया जाए, तथा ट्रेड यूनियनों और सहकारी आन्दोलनों को उत्साहित किया जाए।

अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में श्रमिक दल साम्राज्यवाद का विरोधी है और उपनिवेशों को स्वशासन देने के पक्ष में है। इस दल का अन्तिम उद्देश्य है—संसार में विश्व मज्जावादी सरकार (Socialist Commonwealth) की स्थापना करना, परन्तु उसकी वर्तमान नीति मधुक्त राष्ट्र सभ (United Nations) के माध्यम से संसार के राष्ट्रों में मधुर सम्बन्धों की स्थापना करना और विश्व शांति को बनाये रखना है।

सदस्यता—श्रमिक दल की सदस्यता अधिकांशतः उन व्यक्तियों की है जो श्रमिक हैं। उनमें से अधिकांश नगर के लोग हैं। महत्वपूर्ण सिद्धांतों और

से यह दल ब्रिटेन की सामान्य जाति में भी बहुत अधिक लोकप्रिय है, और अधिवाहन के अतिरिक्त अन्य कई प्रकार के व्यक्ति इसमें शामिल हैं। स्थियों के मतानुसार और अन्य अधिवाहनों का समर्थन करने के कारण यह दल ब्रिटेन में नारी वर्ग में भी काफी लोकप्रिय है। पर्याप्त संख्या में मध्यम वर्ग के लोग भी, जो पूरे जीवादी समाज व्यवस्था के विरोधी हैं, श्रमिक दल का समर्थन करते हैं।

संगठन—श्रमिक दल किसी भी अन्य दल की अपेक्षा अधिक संगठित है। दल का संगठन मधीय आघार पर किया गया है। इसमें श्रमिक मध्य, समाजवादी सभायें, जिनमें फेडरेशन मासायटी, समाजवादी वकीलों की सोसायटी, समाजवादी डाक्टरों और अध्यापकों की सोसायटी, श्रमिकों की राष्ट्रीय सभा आदि प्रमुख हैं। राष्ट्रीय स्तर पर सर्वोच्च उपकरण श्रमिक दल सम्मेलन (Labour Party Conference) है, जिसका अधिवेशन साधारणतः प्रत्येक वर्ष एक बार होता है। अधिकांश की दृष्टि में यह सबसे ऊँचे स्तर की संस्था है। यह अकेले ही दलीय विधान में परिवर्तन कर सकता है। इसमें स्थानीय निर्वाचन क्षेत्रों, ट्रेड यूनियनों, महिला मध्यमों और समाजवादी समितियों के निर्वाचित प्रतिनिधि होते हैं। यह दलीय नीति का निर्धारण करते हैं और राष्ट्रीय कार्यकारिणी का निर्वाचन करते हैं। अनुदात्त दल की तरह से श्रमिक दल का कोई नेता नहीं होता। समदलीय श्रमिक दल का नेता ही श्रमिक दल का नेतृत्व करता है।

श्रमिक दल की एक राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति (National Executive Committee) होती है। इसके द्वारा केन्द्रीय कार्यालय का संचालन और दल का नीति का निवारण होता है। इस समिति में 27-28 सदस्य होते हैं। इसी के द्वारा समदल के उम्मीदवारों का नामांकन होता है। इस किसी भी सदस्य या संगठन का बहिष्कृत करने का अधिकार होता है, जिसकी अपील सम्मेलन (Labour Party Conference) को की जा सकती है। साधारणतया सम्मेलन द्वारा कार्यकारिणी समिति के निर्णयों और प्रस्तावों का अनुमोदन होता रहा है।

अन्य दलों की तरह श्रमिक दल का भी समदलीय संगठन है। दल के नेता का निर्वाचन प्रतिवर्ष यही संगठन करता है। यद्यपि नेता का ही नीति निर्धारण का अधिकार है, परंतु उसे दलीय सम्मेलन और कार्यकारिणी समिति के निर्देशन में चलना पड़ता है।

अन्य राजनीतिक दल

उपरोक्त तीनों दलों के अतिरिक्त ब्रिटेन में कुछ अन्य छोटे छोटे दल भी हैं, जिनमें प्रमुख साम्यवादी दल फासीवादी दल तथा स्वतंत्र श्रमिक दल। साम्यवादी दल की रंग में मंत्री होने के कारण जनता उस पर ध्यान नहीं करती। फासीवादी दल का महत्व भी कुछ उज्ज्वल नहीं है। स्वतंत्र श्रमिक दल यद्यपि बहुत पुराना है किन्तु इसका महत्व भी प्रायः नगण्य है। यह पहिले श्रमिक दल से भिन्न-तुल्य रहता था, परंतु मई 1931 में यह उससे अलग हो गया, क्योंकि इसकी दृष्टि में श्रमिक दल अधिक प्रगतिशील नहीं था।



कानून और न्याय (LAW AND JUSTICE)

“सामान्य कानून सर्वश्रेष्ठ ज माधिकार और मानव का सर्वोत्तम
उत्तराधिकार है। सामान्य कानून का उद्भव एवं प्रसार
वैधानिक इतिहास के एक मुख्य अनुच्छेद का निर्माण
करता है।”

—ब्लकस्टोन

ब्रिटेन की कानूनी व न्यायिक व्यवस्था विश्व की सर्वोत्तम कानूनी और न्यायिक व्यवस्थाओं में से एक है। ब्रिटेन में जिस तरह राजतंत्र का लोकतंत्रीकरण हुआ है और लोकतंत्रीय विधान का विकास हुआ है, उसी तरह कानूनी और न्यायिक व्यवस्था भी जनशासन विधान का ही फल है। ब्रिटिश कानूनी और न्यायिक व्यवस्था पर लोकतांत्रिक विकास का यह प्रभाव दा रूपा में दिखाई पड़ता है—प्रथम रूप यह है कि वहाँ कानून के कलेक्टर का अधिकार निमित्त कानून के रूप में न होकर उच्च विकसित कानून के रूप में है जिसे सामान्य कानून (Common Law) के नाम से पुकारा जाता है। यह सामान्य कानून ब्रिटिश लोक-जीवन के रीति रिवाजों पर आधारित है और ब्रिटिश लोक-जीवन में गुथ गया है। प्रभाव का दूसरा रूप यह है कि ब्रिटिश कानूनी और न्यायिक व्यवस्था लोकतंत्र के साथ ही पनपी तथा विकसित हुई है। उन उमम व्यक्ति के अधिकारों और उनकी स्वतन्त्रता की रक्षा के लोकतांत्रिक सिद्धांतों का सर्वोपरि स्थान दिया गया है। ब्रिटेन में शासन शासन का तरीका, अपितु कानून का है और मायावीश कानून के शासन (Rule of Law) को लागू करने के लिए सतत प्रयत्नशील रहने हैं।

मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। परंतु जब सरकार शिक्षा संचालन, किसी राष्ट्रीयकृत व्यवसाय का संचालन, धूम्रपान की दवा या सुधार आदि कार्यों का सम्पादन करती है तो उक्त अधिनियम के अनुसार यह माना जा सकता है कि सरकार "अपन स्वामित्व या व्यापारिक रूप" (Proprietary or business capacity) में कार्य कर रही है। अतः ऐसी दवा में यदि सरकार के कार्य से किसी का अहित होता है तो उसके लिए सरकार के विरुद्ध कानूनी कार्रवाई की जा सकती है।

(ii) डायरी की तृतीय व्याख्या की अव्यावहारिकता—हायने ने तीसरे पहलू में इस बात पर बल दिया है कि कानून का गमन ही, व्यक्ति के अधिकारों का रक्षक है और दण्ड के माध्यम से सामान्यतः उमके अनुसार ही अपने निणयों द्वारा उन अधिकारों की रक्षा करते हैं। वह मनदीय कानूनों या सविनियमों से प्राप्त अधिकारों की ओर ध्यान नहीं देता। आज वास्तविकता यह है कि ससदीय कानून का क्षेत्र इतना व्यापक हो गया है कि सामान्य कानून (Common Law) द्वारा प्रदत्त अधिकारों—व्यक्तिक स्वतंत्रता का अधिकार, स्वरक्षा का अधिकार, विचार अभिव्यक्ति का अधिकार आदि का समदीय कानून की कारण लेनी पड़ती है। आज अनेक व्यक्तिगत अधिकारों की रक्षा से सम्बन्धित निणय देश के न्यायालय सामान्य कानून के अंतर्गत नहीं करन प्रायः ससदीय कानून के अंतर्गत देते हैं। उदाहरणार्थ, सरकार की ओर से लोगों की गिरफ्तारी की व्यवस्था सामान्य कानून (Common Law) के अनुसार नहीं करन अपराधी चाय अधिनियम, 1925' (Criminal Justice Act, 1925) जस ससदीय कानूनों के अनुसार भी चलती है। नावजना सभाओं का अयोजन करना व उनमें भाषण देना आदि अधिकार यद्यपि सामान्य कानूनों द्वारा सुरक्षित हैं, परंतु 1936 के नावजनिक व्यवस्था अधिनियम (Public Order Act, 1936) के अनुसार भी उनके बारे में आवश्यक व्यवस्था की गई है। इसी प्रकार, सामान्य कानून का अंश होते हुए भी, चाय प्रत्येक गिरफ्तारी (Habeas Corpus) या अपमानजनक लेख—कानून (Law of Libel) को अधिनियमों का रूप दिया गया है।

कानून के शासन के अर्थ अपवाद—कानून के शासन के अर्थ अपवादों में राजा और यायाधीश प्रमुख हैं। राजा कोई गलती नहीं करता—इस कानूनी सिद्धांत के अनुसार राजा पर कोई दायित्व या फौजदारी अभियोग नहीं लगाया जा सकता। राजा कानून भी कोई अपराध करे उसे न्यायालय में उपस्थित होने के लिए आदेश नहीं दिया जा सकता। उसे पागल करार देकर उमकी चिकित्सा करायी जा सकती है परंतु ब्रिटिश कानून में किसी भी पद्धति में उसी के माध्यम में उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। इसी प्रकार यदि कानून के अंतर्गत ही मामलों में या प्रजा के किसी व्यक्ति की राजा द्वारा हानि हो जाए तो वह व्यक्ति केवल राजा से प्राथमता कर सकता है, और राजा चाहे तो अपनी कृपा दृष्टि से न कि प्रार्थनों के अधिनियमों को राजा के लिए, उस क्षति का पूरा कर सकता है। ब्रिटेन में यायाधीश भी कानून के

खानत के अपवाद ह । न्यायाधीश को अपने सरकारी काम में किसी व्यक्तिगत राय से दोषी नहीं ठहराया जा सकता । यदि न्यायाधीश अपने अधिकार-क्षेत्र से बाहर की अनजान में कोई अपराध कर दे तो वैयक्तिक रूप से अनराधी नहीं ठहराया जा सकता ।

ब्रिटिश कानून एवं न्याय-व्यवस्था की विशेषतायें (Features of the British Law and Judicial System)

कानून एवं न्याय-व्यवस्था की दृष्टि से सम्पूर्ण देश में एकरूपता (Uniformity) का अभाव है । पूरे ब्रिटेन में कानून की एक प्रणाली की व्यवस्था नहीं है । इंग्लैंड और वेल्स की कानून व्यवस्था एक तरह की है, स्कॉटलैंड की अलग तरह की और आयरलैंड की अलग तरह की है । फिर भी बहुत निम्न स्तर के न्यायिक न्याय की कानून व्यवस्था में एकरूपता बनायी जा रही है और हाई कोर्ट ऑफ़ लॉ (U.K.) की व्यवस्था की कुछ ही विशेषताओं पर दृष्टिगत कर सकते हैं जो अलग-अलग न्यायिक व्यवस्थाओं में अलग-अलग हैं ।

है। फौजदारी कानून का सम्बन्ध पूरे समाज अथवा राज्य के विरुद्ध किये गये अपराधों से होता है जबकि दीवानी कानून का सम्बन्ध समाज के सदस्यों अर्थात् व्यक्तियों के अधिकारों, उनके कर्तव्यों और दायित्वों से सम्बन्धित झगडा से होता है। फौजदारी कानून के अतगत अभियोग या संचालन (Prosecution) राज्य द्वारा किया जाता है जबकि दीवानी कानून के अतगत अभियोग व्यक्तियों की ओर से चलाये जाते हैं। फौजदारी न्यायालयों में काम का तरीका अन्वेषण-सम्बन्धी (Enquisitorial) होने की अपेक्षा प्रायः दोषी सम्बन्धी (Accusatorial) है।

न्यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था का न होना—ब्रिटेन की सदृश वहाँ की प्रभु (Sovereign) है। उसके द्वारा पारित अधिनियमों का वैधानिक अथवा अवधानिक ठहराना ब्रिटिश न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में नहीं है। ब्रिटिश न्यायालयों का कार्य समझ के कानूनों के अनुसार याय-काय करना है। ब्रिटेन में न्यायिक पुनरावलोकन की ही भाँति व्यक्ति के मौलिक अधिकारों की भी वसी व्यवस्था नहीं है, जैसी व्यवस्था अमेरिका अथवा भारत में है फिर भी वहाँ व्यक्ति की स्वतन्त्रताओं की उत्तनी ही रक्षा होती है जितनी अमेरिका अथवा भारत में, क्योंकि संविधान की एक आधारभूत विशेषता है जिसे न्यायालय कानून के शासन को लागू करने के लिये सतत प्रयत्नशील रहते हैं।

जुरी-प्रथा—कानून के शासन की सफलता में जुरिया का बड़ा हाथ है। वे जनमत और मानवता को सदैव ध्यान में रखते हैं और कभी-कभी याय के विरुद्ध भी जा सकते हैं या अभियुक्त को दण्ड देना अस्वीकार कर सकते हैं। ब्रिटेन की न्यायिक व्यवस्था का इतिहास बताता है कि जुरी नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा के लिये देश के सकुचित और बठोर कानूनों पर समय-समय पर प्रहार करते रहें हैं। उन्होंने अपनी निष्पक्षता, निडरता और समझदारी के लिये विशेष ख्याति प्राप्त की है। ब्रिटेन में फौजदारी व दीवानी दोनों प्रकार के वादों में जुरिया के प्रयोग की व्यवस्था पाई जाती है पर दीवानी मुकदमों में प्रायः जुरी का प्रयोग कम होता है।

न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता—ब्रिटिश कानून एवं याय-व्यवस्था में न्यायाधीशों की स्वतन्त्रता और निष्पक्षता प्रशंसनीय हैं। न्यायाधीशों पर कार्यपालिका का किसी प्रकार का नियन्त्रण नहीं रहता और न ही वह उनके काम में किसी प्रकार का हस्तक्षेप कर सकती है। परिणामस्वरूप सर्वत्र साथ एक ही न्याय चलता जाता है। ब्रिटेन में न्यायाधीशों का वेतन और पद की सुरक्षा प्राप्त है। सदस्य के दोनों सदनों की प्राथमता पर ही व राजा द्वारा हटाये जा सकते हैं। पदोन्नति की व्यवस्था भी ऐसी नहीं है जिससे न्यायाधीशों की निष्पक्षता पर कोई प्रभाव पड़ सके।

शासन के अपवाद ह । यायाधीश का अपने सरकारी काम म किरी से दोषी नहीं ठहराया जा सकता । यदि यायाधीश अपने अधिकार भी अनजाने म कोई अपराध कर दे तो वैयक्तिक रूप से अपराधी न सकता ।

ब्रिटिश कानून एव न्याय-व्यवस्था की विशेषता (Features of the British Law and Judicial System)

कानून एव न्याय-व्यवस्था की दृष्टि से सम्पूर्ण देश (Uniformity) का अभाव है । पूरे ग्रेट-ब्रिटेन म यायालया व वायप्रणाली और उनका समान संगठन नहीं है । इंग्लैण्ड और वेल्श न्याय की व्यवस्था अलग तरह की है, स्कॉटलैण्ड की अलग तरह उत्तरी आयरलैण्ड की भी अलग तरह की है । फिर भी चले आ रहे निक्ट सम्पक के कारण सभी भागो की कानून व न्याय पर्याप्त समानता आ गई है और हम सम्पूर्ण मयुक्त राज्य (U.K.) कुछ ऐसी विशेषताओ पर दृष्टिपात कर सकते ह जो सभ प्रदेशो की सामान्य है ।

असहितावद्ध रूप—सम्पूर्ण मयुक्त राज्य म कानून का संहिताबद्ध (Codified) नहीं है, अपितु उस रूप म है जिसे सामान्य कानून (Law) की सजा दी जाती है और जिसे हम यायालया के विभिन्न म देख सकते हैं । इसके अतिरिक्त असहितावद्ध कानून का व अधीनत्वपूर्ण निष्पत्ती (Equity) म प्राप्य है ।

स्मरणीय है कि अधिकांश कानून के असहितावद्ध होने से लेना चाहिये कि संहिताबद्ध कानून है ही नहीं । ज्यो ज्यो समदीय अधिक विस्तार हो रहा है, त्यो त्यो ब्रिटिश कानून का एक बड़ा भाग म और प्रदत्त व्यवस्थापन (Statute Law and Delegated Legislation) म संहिताबद्ध कानून का कलवर धारण करता जा रहा है ।

साधारण कानून और साधारण न्यायालयों की प्रभुता—ब्रिटेन कानून और प्रशासनिक कानून म प्रभुता साधारण कानून की है । साधारण न्यायालयो व प्रशासनिक न्यायालयो म प्रभुता नाधारण है । अधिकांश बात यही है कि कानून का शासन प्रशासनिक अधिक सामान्य नागरिको म कोई भेद नहीं मानता । सभी का उ हा सामान्य में उपस्थित होना पड़ता है और सब के ऊपर वही सामान्य विधि ल फिर भी यह अवश्य है कि सभ ब्रिटेन म सर्व-सामान्य प्रशासनिक न्याय विकान होता जा रहा है ।

फौजदारी व दोषारी कानूनों का अंतर—ब्रिटिश कानून व म फौजदारी (Criminal) और दोषारी (Civil) कानून के अंतर म

न्याय-नायना अथवा औचित्यपूर्ण विधि—सामान्य कानून की भूमि पर ही औचित्यपूर्ण निर्णय (Equity) की नींव पड़ी है। समय-समय पर न्यायाधीशों के सामने ऐसे अनेक मामले जाये, जिनमें सामान्य कानून लागू नहीं हो सकता था और कभी-कभी अस्पष्ट न्याय तक हो जाता था। ऐसी परिस्थिति में जन्म-तुष्ट लोग न्यायाधीशों के निर्णयों के विरुद्ध राजा से अपील करते थे। राजा को अपना निर्णय स्वविवेक से मामले में औचित्य (Equity) के आधार पर ही देना पड़ता था। कानून के अन्तर्गत ऐसी अपील की मध्या रात तक तो राजा ने उन्हें अपने चांसलर के पास भेजना प्रारम्भ कर दिया। वह चांसरी नाम के न्यायालय (The Court of Chancery) का प्रमुख होता था। इस न्यायालय का काम औचित्य के आधार पर कानून तथा न्याय में सामंजस्य स्थापित करना था। इसके द्वारा जो निर्णय दिए गए और उनसे कानून के जिस रूप का विकास हुआ, उन्हें औचित्यपूर्ण विधि (Equity) की भाँति ही माना जा रहा है। इसका उद्देश्य सामान्य कानून (Common Law) की त्रुटियों को दूर करके जनता को वास्तविक एवं सच्चा न्याय प्रदान करना था। इन पृष्ठभूमि में हम यह कह सकते हैं कि औचित्यपूर्ण विधि का आधार विवेक है और यह इस मायना पर आधारित है कि न्याय का काम केवल कानून के सूत्र ढाँचे के अनुसार ही चलना नहीं है बल्कि सूत्रों के ढाँचे पर मांस चढ़ाने का कार्य करना भी है ताकि कानून सामाजिक नैतिकता के माप-दण्ड पर खरा उतर सके। चूँकि औचित्यपूर्ण विधि का उद्भव सामान्य कानून की भूमि पर हुआ है, अतः दोनों की अनेक बातें एक-सी हैं। दोनों ही का रूप अमहिलायुक्त कानून (Uncodified Law) का है तथा दोनों ही न्यायाधीशों के निर्णयों के फलस्वरूप विकसित हुए हैं। महत्वपूर्ण अंतर यही है कि जहाँ सामान्य कानून का उदय मूलतः प्रथाओं से हुआ है वहाँ औचित्यपूर्ण विधि का उदय विवेक तथा सामाजिक नैतिकता के आधार पर हुआ है।

संसदीय कानून—ब्रिटिश कानून का तीसरा प्रकार संसदीय कानून (Statute Law) का है। सामान्य कानून के साथ-साथ ही संसदीय कानून या सचिव का भी विचार माना जाता है। अन्तर्गत यही है कि सामान्य कानून का रूप जहाँ विकसित कानून का है, वहाँ संसदीय कानून का रूप निर्मित कानून का। प्रारम्भ में संसदीय कानून या सचिवों का निर्माण राजाओं के द्वारा ही हुआ, परन्तु ज्यों-ज्यों राजाओं की शक्ति कम होती गई, तथा तथा उनकी कानून निर्माण की शक्ति भी घटती गई और यह मजद के हाथ में पहुँचती गई। अब वर्तमान स्थिति यह है कि कानून निर्माता 'मजद सहित राजा' (King in Parliament) हैं। संसदीय कानून ही एक प्रकार में पक्का कानून है। यही सर्वोपरि कानून है। जहाँ इसमें और सामान्य कानून में विरोध होता है, वहाँ इस ही माना जाता है। इसका आशय यह नहीं है कि संसदीय कानून सामान्य कानून का निषेध करता है, बल्कि यह है कि उसे लचीला बनाते हैं और उसकी कमियों को पूरा करने हैं।

न्याय की शीघ्रता और प्रवीणता—ब्रिटेन में न्यायिक कार्यवाही शीघ्र होती है। मुकदमों के निष्पत्तियों में प्रायः देर नहीं की जाती। इसके कुछ कारण हैं—प्रथम, उन आवश्यक सिद्धान्तों का अनुसरण किया जाता है जो न्याय व्यवस्था की प्रवीणता के लिए अनिवार्य हैं, जैसे, जुरी प्रथा, खर्चा न्यायालय वकील रखने की प्रथा आदि। द्वितीय, ब्रिटिश न्यायाधीशों को वैधिक परिभाषाओं (Legal Technicalities) के निबन्धन में पर्याप्त स्वतन्त्रता मिली हुई है। तृतीय, न्यायिक कार्य-प्रणाली के नियम एक विधिगत 'न्यायिक नियम समिति' (Judicial Rule Committee) के द्वारा तैयार किये जाते हैं।

वकीलों की दोहरी प्रणाली—ब्रिटेन के वकील दो वर्गों में विभाजित हैं। प्रथम वर्ग में बैरिस्टर (Barrister) लोग आते हैं जिनका कार्य केवल न्यायालय में मुकदमों के पक्ष अथवा विपक्ष में बहस करना ही होता है। द्वितीय वर्ग के वकील सोलिसिटर (Solicitors) कहलाते हैं जो न्याय चाहने वाले व्यक्तियों से सम्पर्क स्थापित करके उनके मुकदमों तैयार करते हैं।

निःशुल्क कानूनी सहायता—अतिम उल्लेखनीय विशेषता निःशुल्क कानूनी सहायता की व्यवस्था है। जो व्यक्ति आर्थिक दृष्टि से निर्बल हो, उच्च न्यायालय में उच्च न्यायालय (High Court) तथा अपील के न्यायालय (Court of Appeal) के मामलों में इंग्लैंड और वेल्स में तथा दौरा न्यायालय (Courts of Sessions) व शेरिफ कोर्ट (Sheriff Courts) के मामलों में सहायता के कानूनी सहायता मिल सकती है। इसके अनिश्चित कुछ विधिगत प्रकार के दोषपूर्ण मामलों में काउन्सिल न्यायालयों व दौरा न्यायालयों में कानूनी सहायता की व्यवस्था है।

ब्रिटिश कानून के प्रकार

(Kinds of British Law)

ब्रिटेन में तीन प्रकार के कानून हैं—

- (1) सामान्य कानून (Common Law)
- (2) न्याय भावना अथवा जीवितपूज्य विधि (Equity), पर
- (3) मनदीय कानून (Statute Law)

सामान्य कानून—यह एक प्राचीन ब्रिटिश कानून है जिसका आकार लगभग 800 वर्ष पुरानी प्रथाओं से मिलता है। सामान्य कानून का विकास न तो राजा या डाकू किया गया है और न ही द्वारा किया गया है। इसका मूल अर्थ प्रथाओं से मिलता है जो न्यायालय पर सामान्य न्याय-मन पर अपने निष्पत्तियों से मिलते हैं। अस्तित्व के अर्थ में यह (सामान्य कानून) सर्वोच्च न्यायालय और न्याय के सर्वोच्च न्यायालय है।

न्याय-नायका अवया औचित्यपूर्ण विधि—सामान्य कानून की भूमि पर ही औचित्यपूर्ण निणय (Equity) की नींव पड़ी है। समय-समय पर यायाधीशों के सामने ऐसे अनेक मामले जाते, जिनमें सामान्य कानून लागू नहीं हो सकता था और कानून-कर्मियों स्पष्ट थाय तक ही जाता था। ऐसी परिस्थिति में अनातुष्ट लोग यायाधीशों के निणयों से विरुद्ध राजा से अपील करते थे। राजा को अपना निर्णय स्वविवेक से मानने के औचित्य (Equity) के आधार पर हो देना पड़ता था। कालांतर में जब ऐसी अपीलें ही नभ्या बढ़ गईं तो राजा ने उन्हें अपने चांसलर के पास भजना प्रारम्भ कर दिया। वह चांसरी नाम के न्यायालय (The Court of Chancery) का प्रमुख होता था। इस न्यायालय का थाय औचित्य के आधार पर कानून तथा थाय में सामंजस्य स्थापित करना था। इनके द्वारा जो निणय दिए गए और उनसे कानून के जिस रूप का विकास हुआ, वह औचित्यपूर्ण विधि (Equity) की नींव दी गई। इसका उद्देश्य सामान्य कानून (Common Law) की नुटियों को दूर करके अन्याय को वास्तविक एवं सच्चा थाय प्रदान करना था। इस पण्डितों में हम यह कह सकते हैं कि औचित्यपूर्ण विधि का आधार विवेक है और यह इस न्यायना पर आधारित है कि न्याय का कार्य केवल कानून के सूखे ढांचे के अनुसार ही चलना नहीं है बल्कि सूखे ढांचे पर मांस बढ़ाने का कार्य करना भी है ताकि कानून सामाजिक नैतिकता के माप-दण्ड पर खरा उतर सके। चूंकि औचित्यपूर्ण विधि का उद्भव सामान्य कानून की भूमि पर हुआ है अतः दोनों की अनेक बातें एक सी हैं। दोनों ही का रूप असंहिताबद्ध कानून (Uncodified Law) का है तथा दोनों ही यायाधीशों के निणयों के फलस्वरूप विनियमित हुए हैं। महत्वपूर्ण अंतर यही है कि जहाँ सामान्य कानून का उदय मूलतः प्रथाओं से हुआ है वहाँ औचित्यपूर्ण विधि का उदय विवेक तथा सामाजिक नैतिकता के आधार पर हुआ है।

संसदीय कानून—ब्रिटिश कानून का तीसरा प्रकार संसदीय कानून (Statute Law) का है। सामान्य कानून के साथ-साथ ही संसदीय कानून या सविधि का भी विकास हुआ। अंतर यही है कि सामान्य कानून का रूप जहाँ विकसित कानून का है, वहाँ संसदीय कानून का रूप निमित्त कानून का। प्रारम्भ में संसदीय कानून या सविधियों का निमाण राजाओं के द्वारा ही हुआ, परन्तु ज्यों-ज्यों राजाओं की शक्ति कम होती गई, तथा तथा उनकी कानून निमाण की शक्ति भी घटती गई और यह मजद के हाथ में पहुँचती गई। अब वर्तमान स्थिति यह है कि कानून निर्माता 'संसद सहित राजा' (King in Parliament) हैं। संसदीय कानून ही एक प्रकार से पक्का कानून है। यही सर्वोपरि कानून है। जहाँ इसमें और सामान्य कानून में विरोध होता है, वहाँ इसे ही माना जाता है। इसका आशय यह नहीं है कि संसदीय कानून सामान्य कानून का निषेध करते हैं, बल्कि वे तो उसे लचीला बनाते हैं और उसकी कमियों को पूरा करने हैं।

न्याय की शीघ्रता और प्रवीणता—ब्रिटेन में न्यायिक कार्यवाही शीघ्र होती है। मुकदमों के निणयन में प्रायः देर नहीं की जाती। इसके कुछ कारण हैं—प्रथम, उन आवश्यक सिद्धांतों का अनुसरण किया जाता है जो न्याय व्यवस्था की प्रवीणता के लिए अनिवार्य हैं, जैसे, जूरी प्रथा खाली न्यायालय पकील रखने की प्रथा आदि। द्वितीय, ब्रिटिश न्यायाधीश को वैधानिक परिभाषाओं (Legal Technicalities) के निबन्धन में पर्याप्त स्वतन्त्रता मिली हुई है। तृतीय न्यायिक कार्य-प्रणाली के नियम एक विशिष्ट 'न्यायिक नियम समिति' (Judicial Rule Committee) के द्वारा तैयार किये जाते हैं।

वकीलों की दोहरी प्रणाली—ब्रिटेन के वकील दो वर्गों में विभाजित हैं। प्रथम वर्ग में बैरिस्टर (Barrister) लोग आते हैं जिनका कार्य केवल न्यायालय में मुकदमों के पक्ष जयवा विपक्ष में बहस करना ही होता है। द्वितीय वर्ग के वकील सोलिसिटर (Solicitors) कहलाते हैं जो न्याय चाहने वाले व्यक्तियों से सम्पर्क स्थापित करके उनके मुकदमों तैयार करते हैं।

निःशुल्क कानूनी सहायता—अतिम उल्लेखनीय विशेषता निःशुल्क कानूनी सहायता की व्यवस्था है। जो व्यक्ति आर्थिक दृष्टि से निबल हो, उन्हें दीवानी मामलों में उच्च न्यायालय (High Court) तथा अपील के न्यायालय (Court of Appeal) के मामलों में इंग्लैंड और वेल्स में तथा दौरा न्यायालय (Courts of Sessions) व शेरिफ न्यायालय (Sheriff Courts) के मामलों में स्काटलैंड में कानूनी सहायता मिल सकती है। इसके अतिरिक्त कुछ विशिष्ट प्रकार के दीवानी मामलों में काउंटी न्यायालयों व दौरा न्यायालयों में कानूनी सहायता की व्यवस्था है।

ब्रिटिश कानून के प्रकार

(Kinds of British Law)

ब्रिटेन में तीन प्रकार के कानून हैं—

- (1) सामान्य कानून (Common Law)
- (2) न्याय भावना तथा जीवितरण विधि (Equity), एत
- (3) संसदीय कानून (Statute Law)

सामान्य कानून—यह पुराना प्राचीन ब्रिटिश कानून है जिसका आधार लगभग 800 वर्ष पुरानी प्रथाओं में मिलता है। सामान्य कानून का निर्माण न तो राजाओं द्वारा किया गया है और न संसद द्वारा ही। इसका निर्माण तो न्यायाधीशों ने किया है। इनका मूल व प्रथाएँ हैं जिनके आधार पर न्यायाधीश समय-समय पर अपने निणयन देते रहते हैं। स्ट्रेट्टोन के मतों में यह (सामान्य कानून) सर्वोच्च न्यायाधीश और मानव का सर्वोत्तम उत्तराधिकार है।

न्याय-भावना अथवा औचित्यपूर्ण विधि—सामान्य कानून की भूमि पर ही औचित्यपूर्ण निणय (Equity) की नींव पड़ी है। समय-समय पर न्यायाधीशों के सामने ऐसे अनेक मामले जाये, जिनमें सामान्य कानून लागू नहीं हो सकता था और कभी-कभी अस्पष्ट न्याय तक हो जाना था। ऐसी परिस्थिति में अंग-तुष्ट लोग न्यायाधीशों के निणयों के विरुद्ध राजा से अपील करते थे। राजा को अपना निणय स्वविक्रेत से मामले के औचित्य (Equity) के आधार पर ही देना पड़ता था। कालांतर में जब ऐसी अपील की संख्या बढ़ गई तो राजा ने उन्हें अपने चांसलर के पास भेजना प्रारम्भ कर दिया। वह चांसरी नाम के न्यायालय (The Court of Chancery) का प्रमुख होता था। इस न्यायालय का कार्य औचित्य के आधार पर कानून तथा न्याय में सामंजस्य स्थापित करना था। इसके द्वारा जो निणय दिए गए और उनसे कानून के जिस रूप का विकास हुआ, उन्हें औचित्यपूर्ण विधि (Equity) की संज्ञा दी गई। इसका उद्देश्य सामान्य कानून (Common Law) की त्रुटियों को दूर करके जनता को वास्तविक एवं सच्चा न्याय प्रदान करना था। इस पष्ठभूमि में हम यह कह सकते हैं कि औचित्यपूर्ण विधि का आधार विवेक है और यह इस मान्यता पर आश्रित है कि न्याय का कार्य केवल कानून के सूखे ढांचे के अनुसार ही चलना नहीं है बल्कि सूखे ढांचे पर मांस बढ़ाने का कार्य करना भी है ताकि कानून सामाजिक नैतिकता के माप-दण्ड पर खरा उतर सके। चूंकि औचित्यपूर्ण विधि का उद्भव सामान्य कानून की भूमि पर हुआ है, अतः दोनों की अनेक बातें एक सी हैं। दोनों ही का रूप अमहितावद्ध कानून (Uncodified Law) का है तथा दोनों ही न्यायाधीशों के निणयों के फलस्वरूप विकसित हुए हैं। महत्वपूर्ण अंतर यही है कि जहां सामान्य कानून का उदय मूलतः प्रथाओं से हुआ है वहां औचित्यपूर्ण विधि का उदय विवेक तथा सामाजिक नैतिकता के आधार पर हुआ है।

संसदीय कानून—ब्रिटिश कानून का तीसरा प्रकार संसदीय कानून (Statute Law) का है। सामान्य कानून के साथ-साथ ही संसदीय कानून या नवविधि का भी विकास हुआ। अंतर यही है कि सामान्य कानून का रूप जहां विकसित कानून का है, वहां संसदीय कानूनों का रूप निर्मित कानून का। प्रारम्भ में संसदीय कानून या नवविधियों का निर्माण राजाओं के द्वारा ही हुआ, परन्तु ज्यों-ज्यों राजाओं की शक्ति कम होती गई, तथा तथा उनकी कानून निर्माण की शक्ति भी घटती गई और यह संसद के हाथ में पहुँचती गई। अब वर्तमान स्थिति यह है कि कानून-निर्माण संसद सहित राजा (King in Parliament) है। संसदीय कानून ही एक प्रकार से पक्का कानून है। यही सर्वोपरि कानून है। जहां इसमें और सामान्य कानून में विरोध होता है, वहां इसे ही माना जाता है। इसका अर्थ यह नहीं है कि संसदीय कानून सामान्य कानून का निषेध करते हैं, परन्तु वे तो उसे लचीला बनाते हैं और उसकी नदियों को पूरा करते हैं।

ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था का संगठन (Organisation of the British Judiciary)

ब्रिटेन की आधुनिक न्याय-व्यवस्था सन् 1870 के बाद के अधिनियमों द्वारा विनियमित होती है। इससे पहले यहाँ के न्यायालयों में एक-रूपता का पूर्ण अभाव था। देश में विभिन्न प्रकार के न्यायालय बिखरे हुए थे और उनके कार्य क्षेत्र सुनिश्चित नहीं थे। दीवानी न्यायालय, फौजदारी न्यायालय, इक्विटी न्यायालय, धार्मिक न्यायालय आदि के कार्य-क्षेत्र स्पष्ट नहीं थे और न्यायिक व्यवस्था बड़े जटिल रूप में थी। देश के इन समस्त न्यायालयों को एक सूत्र में बांधने के लिए और इनके संगठन एवं कार्य-पद्धति में समानता लाने के लिए संसद ने 1873 और 1879 में जूडीकेचर अधिनियम (Judicature Act) पारित किये। देश के सब न्यायालयों को एक ही सर्वोच्च न्यायालय की विभिन्न शाखाओं का रूप दे दिया गया। परंतु फिर भी अब तक सम्पूर्ण ब्रिटेन में एक-सं न्यायालय नहीं पाये जाते। इंग्लैंड और वेल्स में तो एक से ही न्यायालय है, किन्तु स्कॉटलैंड में भिन्न प्रकार के हैं तथा उत्तरी आयरलैंड में भी भिन्न प्रकार के ही हैं। हम पहले इंग्लैंड और वेल्स के न्यायालयों का वर्णन करेंगे और तत्पश्चात् स्कॉटलैंड व आयरलैंड के न्यायालयों के संगठन को भी संक्षेप में देखेंगे।

इंग्लैंड और वेल्स के विधि-न्यायालय

इंग्लैंड और वेल्स में एक से ही न्यायालय हैं। ये तीन प्रकार के हैं—

(1) दीवानी न्यायालय (Civil Courts)—ये न्यायालय नागरिकों के आपसी मामलों का निपटारा करते हैं, जैसा कि भारत में होता है।

(2) फौजदारी न्यायालय (Criminal Courts)—ये उन मामलों का निपटारा करते हैं, जिनका सम्बन्ध सावजनिक कानून के उल्लंघन से होता है और जिनमें कानूनी कर्मचारी का मन्थालन राज्य की ओर से किया जाता है।

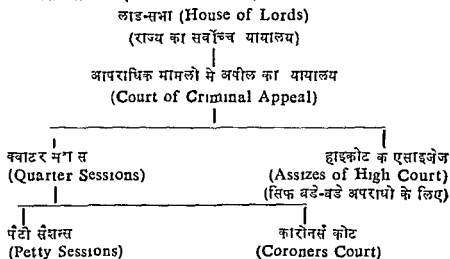
(3) प्रिवी परिषद् की न्यायिक समिति (Judicial Committee of the Privy Council)—यह समिति ब्रिटिश उपनिवेशों और ब्रिटेन के अधीनस्थ राज्यों से आने वाली अपीलें भी सुनती है। इसमें इंग्लैंड के धार्मिक न्यायालयों से आने वाली अपीलें भी सुनी जाती हैं। इसके सदस्य प्रायः वे ही होते हैं जो न्याय के उच्चतम न्यायालय (Supreme Court of Judicature) के रूप में बैठते हैं और लार्ड-सभा के सदस्य होते हैं। इसमें कम से कम एक न्यायाधीश किसी उपनिवेश या उस राज्य से आता है, जहाँ से अपीलें भजी गई हैं।

यह स्मरणीय है कि दीवानी व फौजदारी दोनों ही न्यायालयों के अनेक उपविभाग हैं। केन्द्रीय अथवा उच्चतर न्यायालय अधिकांशतः लंदन में हैं जबकि स्थानीय एवं छोटे न्यायालय देश भर में बिखरे हुए हैं। दीवानी और फौजदारी दोनों ही प्रकार के मामलों का शीर्ष स्थलीय न्यायालय लार्ड सभा (House of

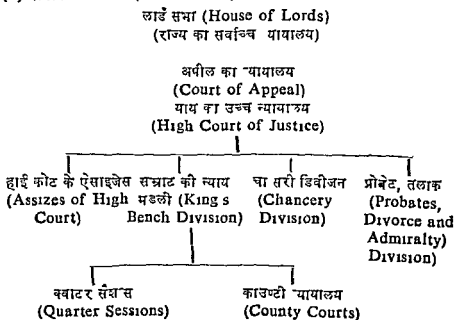
Lords) है। लाइ सभा यायालय के रूप में लार्ड चान्सेलर की अव्ययता में बैठती है और इसमें केवल न्यायकर्ता लाइ ही सम्मिलित होते हैं। इसी प्रकार उपनिवेशों और अधीनस्थ राज्यों से आई हुई अपीलें सुनने के लिए प्रिवी परिषद् की न्याय समिति बैठती है।

इंग्लैंड की वर्तमान न्यायपालिका का संयुक्त निम्न रेखाचित्र से भली प्रकार समझ में आ जाएगा।

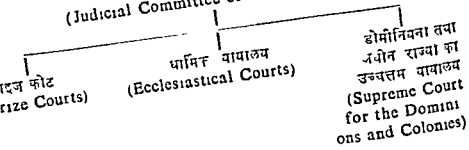
(1) फौजदारी न्यायालय (Criminal Courts)



(2) शिवानी न्यायालय (Civil Courts)



व्योप मुकुदमो के न्यायालय
 प्रिनी परिषद की न्यायिक निति
 (Judicial Committee of Privy Council)



फौजदारी न्यायालय (Criminal Courts)
 कानून के उल्लंघन में मन्त्रिघट होते हैं, उदाहरणार्थ हत्या, चारो, उकती, लडाइ
 आदि। फौजदारी न्यायालयों का ढांचा इस प्रकार है—

(1) पैटी सेशन या शोट आफ समरी जूरिस्टिडिजन्स (Petty Sessions Court of Summary Jurisdiction) — ये न्यायालय सबसे छोटे न्यायालय हैं और इनमें स्थानीय मजिस्ट्रेट जो शांति न्यायाधीन (Justices of Peace) कहलाते हैं, कार्य करते हैं। ये अबतनिक (Honorary) होते हैं। लन्दन और अन्य बड़े-पड़े नगरों में ये प्रायः पैतनिक (Stipendiary) भी होते हैं। इन शांति न्यायाधीशों की लाञ्छनासलर नियुक्ति करता है। इनका क्षेत्राधिकार केवल काउण्टी तक ही सीमित है। प्रत्येक काउण्टी कई जिलों में विभक्त होती है और प्रत्येक जिले में एक एक पैटी सेशन का न्यायालय होता है। पैटी सेशन के न्यायालय में एक न्यायाधीश भी मुकुदमा सुनता है और दो या अधिक मिलकर भी मुकुदमे सुनते हैं। एक न्यायाधीश मामूली फौजदारी मुकुदमे ही सुनता है। जब दो या अधिक न्यायाधीश मुकुदमे सुनते हैं तो उनके न्यायालय का 'Court of Summary Jurisdiction' कहा जाता है और यह न्यायालय 6 महीने तक का कारावास और 50 पौण्ड से लेकर 100 या किसी किसी नगरीय मामलों में 500 पौण्ड तक जर्माना कर सकते हैं। कुछ सगरीय मामलों में कारावास की अवधि 1 वर्ष तक की हो सकती है।

(2) कोरोनर कोर्ट (Coroner's Court) — यह न्यायालय वास्तव में न्यायालय नहीं है। इसमें एक कोरोनर (Coroner) होता है जो प्रायः डाक्टर या वकील होता है। यह काउण्टी अथवा बरा परिषद (County or Borough Council) द्वारा नियुक्त किया जाता है। यह जूरी की सहायता से अथवा उसके बिना भी अपना काम करता है। उसका कार्य किसी व्यक्ति की रहस्यमय, आकस्मिक

अथवा अप्राकृतिक मृत्यु के कारण का पता लगाना है। इसकी नियुक्ति जीवन भर के लिए की जाती है।

(3) क्वाटर सेशंस (Quarter Sessions)—ये न्यायालय सब काउण्टियों (Counties) में और सब बरो (Boroughs) में होते हैं। इनमें छोटे न्यायालयों की अपीलें जाती हैं और ये प्रायः उन मामलों की सुनवाई करते हैं जिनमें मृत्यु दण्ड की आवश्यकता नहीं है या जो मामले अतिरिक्त पेचीदे होते हैं परन्तु हत्या, देशद्रोह, कपट-लेखन आदि के मामले इनके क्षेत्र में नहीं आते। न्यायालयों का सत्र 3 मास होता है और ये वर्ष में पाय 4 बार यात्रा करते हैं।

(4) ऐसाइजेज (Assizes)—इन न्यायालयों का रूप उच्च न्यायालय (High Court) की शाखाओं का होता है। ये अमणरील न्यायालय हैं। इनके न्यायाधीश वर्ष में तीन या चार काउण्टियों या नगरों में जाकर फौजदारी या दण्ड सम्बन्धी मामलों सुनते या निणय देते हैं। इन न्यायालयों में गम्भीर मामलों की सुनवाई होती है। कत्ल आदि के मुकदमों की ये भी सुनवाई कर सकते हैं। उनको क्वाटर सेशंस से आई हुई अपीलें सुनने का अधिकार है। इनके अधिकार क्षेत्र में मौलिक मामलों भी आते हैं।

(5) क्राउन न्यायालय (Crown Courts)—लीवरपूल तथा मैनचेस्टर में कार्य की अधिकता के कारण दो विशेष न्यायालयों की स्थापना की गई है, जिन्हें क्राउन न्यायालय कहा जाता है। ये न्यायालय इन स्थानों में क्वाटर सेशंस का भी कार्य करते हैं और दक्षिण लन्काशायर के लिए ऐसाइजेज न्यायालय का भी कार्य करते हैं।

(6) अपील का न्यायालय (Court of Criminal Appeal)—क्वाटर सेशंस, ऐसाइजेज और क्राउन न्यायालयों के निणय के विरुद्ध अपील, फौजदारी की अपील न्यायालय (Court of Criminal Appeal) में सुनी जाती हैं। फौजदारी की अपील कानूनी आधार पर अभियुक्त की ओर से भी हो सकती है और अभियोगता की ओर से भी। अपील न्यायालय में लार्ड चीफ जस्टिस (Lord Chief Justice) तथा उच्च न्यायालय की समाप्त बच मण्डली (King's Bench Division) के कम से कम तीन न्यायाधीश होते हैं। नाजारणत इन न्यायालयों के निणय अंतिम होते हैं।

दीवानी न्यायालय (Civil Courts)

दीवानी न्यायालयों में नागरिकों के पारस्परिक मामलों को तय किया जाता है, उदाहरणार्थ, लोगों में सम्पत्ति विषयक विवाद, मान हानि विवाद आदि दीवानी न्यायालयों का ढांचा इस प्रकार है—

(1) काउंटी न्यायालय (County Courts)—ये न्यायालय दीवानी मामलों में सबसे निम्न स्तर के न्यायालय हैं। इनकी संख्या लगभग 400 है और

इनकी स्थिति ऐसी है कि सभी क्षेत्रों के लिए 'यायालय अधिक दूरी पर नहा पड़ते। एक 'यायाधीश के दौरा क्षेत्र में एक या एक से अधिक 'यायालय आते हैं। काय अधिक होने पर अतिरिक्त 'यायाधीशों की नियुक्ति भी कर दी जाती है। काउंटी यायाधीशों की नियुक्ति लाड चांसलर के परामर्श पर सम्राट द्वारा की जाती है। काउंटी 'यायालय किसी निश्चित स्थान पर नहीं रहता बरन् भ्रमण करता रहता है।

काउंटी यायालयों के 'याय क्षेत्र में वे सब मुकदमे आते हैं, जिनमें दावे की रकम 400 पौण्ड या इससे कम होती है या भूमि पर अधिकार प्राप्ति के मुकदमा में उस भूमि का मूल्य 100 पौंड वार्षिक होता है। इस सीमा से ऊपर के मुकदमा की सुनवाई सम्बन्धित पक्षा की सहमति से काउंटी 'यायालयों में ही हो सकती है अथवा उन्हें उच्च यायालयों में भेजा जा सकता है। आजकल काउंटी यायालयों का क्षेत्राधिकार बहुत बढ़ गया है। ये कुछ मामलों में दिवालिया सम्बन्धी मुकदमे सुन सकते हैं, जहाँ कम्पनी की पूजा 1,000 पौंड से अधिक नहीं हो। मान हानि भादि से सम्बन्धित मामलों की सुनवाई काउंटी 'यायालयों में नहीं हो सकती।

(2) याय का उच्च 'यायालय (High Court of Justice)—वह 'याय के सर्वोच्च 'यायालय (Supreme Court of Judicature) का ही एक भाग होता है। इसका 'याय क्षेत्र प्रारम्भिक व अपील सम्बन्धी दोनों ही प्रकार का होता है और इसके अतर्गत दीवानी के समस्त तथा फाजदारी के कुछ मामले आते हैं। इसमें 'लाड चीफ जस्टिस' और लगभग 30 अन्य 'यायाधीश होते हैं। सुविधा के लिए इस 'यायालय के तीन विभाग कर दिये गये हैं—

- (1) राजा या रानी का बच विभाग (King or Queen's Bench Division),
- (ii) चांसरी विभाग (Chancery Division), एवम्
- (iii) वसीयत, वैवाहिक सम्बन्ध विच्छेद व समुद्र विभाग (Probate, Divorce and Admiralty Division)

उक्त तीनों विभाग मिलकर, सर्वोच्च 'यायालय (Supreme Court of Judicature) कहलाते हैं, यद्यपि ये सब सदा अलग-अलग ही अपना 'याय काय करते हैं। रानी का बच विभाग साधारण दीवानी मामलों की सुनवाई करता है। चांसरी विभाग मुख्यतः औचित्यपूर्ण निषय नैमिक विधि (Equity) के मामलों की सुनवाई करता है। वसीयत, वैवाहिक, सम्बन्ध-विच्छेद व समुद्र विभाग, जसा कि नाम से स्पष्ट है, वसीयत, वैवाहिक सम्बन्ध विच्छेद अथवा तलाक एवम् समुद्र के मामलों की सुनवाई करता है।

यद्यपि विभिन्न विभागों के विभिन्न काय क्षेत्र हैं तथापि कोई भी 'यायाधीश किसी भी विभाग में काम कर सकता है और एक विभाग से दूसरे विभाग में मुकदमा जा सकते हैं। यदि मुकदमा की मालियत काउंटी यायालय के क्षेत्राधिकार

से बाहर ही तो उच्च न्यायालय के किसी विभाग में सुनवाई होती है। प्रारम्भिक स्तर के मामला में न्यायाधीश सुनवाई करते हैं, अपील के मामलों में प्रायः तीन न्यायाधीश सुनवाई करते हैं और कुछ मामलों में दो न्यायाधीशों द्वारा तथा बहुत कम मामलों में एक न्यायाधीश द्वारा मुकदमें सुने जाते हैं।

(3) अपील का न्यायालय (Court of Appeal)—यह न्यायालय काउन्टी न्यायालय और उच्च न्यायालय को अपीलें सुनता है। यह भी सर्वोच्च न्यायालय का ही एक भाग है। इसमें 'लाइ चामलर' तथा अथवा 'लाइ जस्टिस' होते हैं, जो लाइ चांसलर द्वारा मनोनीत किये जाने पर राजा या रानी द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। मास्टर ऑफ रोल्ल्स (Master of Rolls) इसका अध्यक्ष होता है। लाइ जस्टिसों की संख्या 8 होती है। इस न्यायालय में अपीलें केवल विधि तथा तथ्य (Fact) के प्रश्न पर ही होती हैं।

(4) राज्य का सर्वोच्च न्यायालय लाइ सभा (House of Lords)—लाइ सभा इंग्लैण्ड में न्याय का सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court of Judicature) है। यह न्यायालय इंग्लैण्ड की न्याय व्यवस्था का केन्द्र है जिसकी दीवानी और फौजदारी दाना ही प्रकार के क्षत्राधिकार प्राप्त हैं। उच्च न्यायालय और अपील न्यायालय दाना सर्वोच्च न्यायालय के दो विभाग हैं।

जब अपील के अंतिम न्यायालय के रूप में लाइ सभा काम करती है तो उसमें केवल 9 साधारण अपील लाइ स (Lords of Appeal in Ordinary) भाग लेते हैं और न्यायालय की गणपूर्ति (Quorum) कम से कम तीन न्यायाधीशों से होती है। इसके अतिरिक्त लाइ सभा के वे सदस्य भी काम में भाग ले सकते हैं, जो न्यायिक क्षेत्र में उच्च पद प्राप्त हो या रहे हों। जब लाइ सभा न्यायालय के रूप में बैठती है तो मुकदमों की सुनवाई व्यवस्थापिका भवन के एक समिति कक्ष (Committee Room) में होती है और लाइ चामलर उसका अध्यक्ष होता है।

प्रिवी काउंसिल की न्यायिक समिति

(Judicial Committee of Privy Council)

दीवानी और फौजदारी न्यायालयों के अतिरिक्त ब्रिटेन में एक अन्य न्यायालय भी है जिसको 'The Judicial Committee of Privy Council' के नाम से पुकारा जाता है। इसके समक्ष ब्रिटिश साम्राज्य के अधीनस्थ प्रदेशों के उच्चतम न्यायालयों द्वारा किये गये निर्णयों के विरुद्ध अपील की जाती है। इसके अतिरिक्त कतिपय अन्य अपीलें भी इसमें सुनी जाती हैं—

(क) ब्रिटेन के चर्च के न्यायालय (Ecclesiastical Courts) के निर्णय के विरुद्ध अपील।

(7) 11-33 11क दी मा तथा इगजिड पेन- ने दी मा ते यावाक्या

द्वारा निवे त्र निगया ते विरुद्ध अपीठ ।
(ग) प्राइज यायालय (Prize Courts) व निगया के विरुद्ध अपीठ ।
रा याविक समिति म 30 यायाधीन हाते । लाड वा सत्र, त्रियी
कीसिल का लाड प्रेसीडे ट तथा हाउम जाक लाडे, न के अपीठ लॉड, न टाके सदस्य
ब्यवस्थ ह ते है । नाना अनिगिन त्रय ध्यनित नी इपके यायाधीन निगुस्त निवे
जाते ह । इन ममिति के द्वारा निगया की घोषणा नही की जाती । यह याविक
समिति के त्र राजा के विशेष अनियाग व त्रियम म विशेष प्रार का निगय देने
का परामर्श देती ? इत यायालय न तीवे ही अपील की जा सकती ह । इसके
द्वारा एत त्र सम्मत निगय त्रिवा जाता है । इनके निगयो म विराधी मत
का कोई उल्लेख नया नाना । यह यावाक्य अपने पूर निगया मे प्रतिबधित
नहीं होता ।

स्काटलैंड क विधि यायालय फौजदारी यायालय
Procedure) द्वारा होती है । यायाधीन अनियाग नी मुनवाई पूर प्रक्रिया (Solema
है । फौजदारी नाधारण मामला नी मुनवाई सम्मरा प्रक्रिया (Summary
procedure) के अनुसार की जाती है जिमे यायाधीन त्रिना जूरी के याय काय
करते ह । स्काटलैंड म फौजदारी यायालयो का ढांचा मुख्यत इम प्रकार है—
यम यायालय—स्काटलैंड म वा वा पुलिस यायालय (Burgh or
Police Courts) सबसे नीचे स्तर पर है । ये अत्यंत साधारण मामलो की मुनवाई
करते है ।

जस्टिस ऑफ पीस यायालय—यम यायालय से ऊपर के स्तर पर जस्टिस
ऑफ पीस यायालय (Justice of Peace Courts) ह इनमे त्रयस्त व्यक्तियो
के विरुद्ध सरनरी प्रक्रिया (Summary Procedure) के अनुसार अनियागा की
मुनवाई की जाती है ।

शरिफ न्यायालय—जस्टिस ऑफ पीस यायालय से ऊपर के स्तर पर शरिफ
न्यायालय (Sheriff Courts) ह जिनम शरिफ लाग यायाधीनो का काय करते
है । शरिफ यायालय फौजदारी व दीवानी दोनो ही प्रकार के मामलो की मुनवाई
करते हैं । इनका याय क्षेत्र बडा व्यापक है ।

उच्च न्यायालय—शरिफ यायालयो से ऊपर के स्तर वा यायालय स्काटलैंड
म उच्च यायालय (High Court of Judiciary) है । प्रारम्भिक याय क्षेत्र
का यह सबसे ऊचा यायालय है । इसका कार्यालय एडिनबरा मे ह, यद्यपि इसके
न्यायाधीश दोरे पर याय काय करने जाते हैं । लाड जस्टिस जनरल (Lord
Justice General) वा दोरा यायालय (Court of Sessions) वा नी अध्यक्ष
होता है, लाड जस्टिस क्लर्क (Lord Justice Clerk) और 13 लॉड कमिशनर
(Lord Commissioners) जो दोरा यायालय के यायाधीन भी होते हैं, मे से

काई भी उच्च न्यायालय म यायावीश की हेसियत से मामला की सुनवाई कर सकता है ।

फौजदारी अपील—स्काटलंड म फौजदारी के मामला की अपील की व्यवस्था यह है कि उच्च न्यायालय के व्यक्तिगत न्यायाधीशो या शरिफ न्यायालय के अभियाग की पूण प्रक्रिया (Solemn Procedure) द्वारा जिन मामला का निणय क्रिया गया हो, उन निणया के विरुद्ध उच्च न्यायालय म अपील हा सकती है । यदि अपील का आधार कानूनी हो ता उच्च न्यायालय की आता या व्यक्तिगत न्यायाधीश के प्रमाण पत्र के बिना ही अपील की जा सकती है । लेकिन दूमरे मामले म अपील तभी सम्भव है जब या ता उच्च न्यायालय इसके लिए अनुमति दे दे या व्यक्तिगत न्यायाधीश यह प्रमाण पत्र दे दे कि मामला अपील के योग्य है । किसी भी अपील की सुनवाई के लिये उच्च न्यायालय के तीन या तीन से अधिक न्यायाधीश बैठते हैं और ये जो भी निर्णय देते है वह अंतिम होता है । सरसरी प्रक्रिया (Summary Procedure) द्वारा दण्ड प्राप्त व्यक्ति भी उच्च-न्यायालय म अपील कर सकते हैं, पर तु उनकी अपील केवल कान और प्रक्रिया के आधार पर ही हो सकती है ।

स्काटलंड के दीवानी न्यायालय

शरिफ न्यायालय—इन न्यायालयो के अधिकार क्षेत्र मे प्राय सभी साधारण दीवानी मामल आ जाते हैं । शरिफ और उप शरिफ (Sheriff and Sub-Sheriff) याय-काय का संपादन करते है । 5 पौण्ड से कम मूल्य के लाने जस्टिस ऑफ पीस न्यायालय निचटा सकत है ।

दीवानी न्यायालय—इस न्यायालय (Court of Sessions) का याय क्षेत्र सब-न्यापी है किन्तु यह एडिनबरा मे ही रहकर न्याय काय करता है । विवाह-विच्छेद के मामलो मे इमका एकाधिकार है । इस न्यायालय के दो भाग है—जाउटर हाउस (Outer House) तथा इनर हाउस (Inner House) । जाउटर हाउस का अधिकार क्षेत्र प्रारम्भिक है जबकि इनर हाउस प्रमुखत अपील का न्यायालय है । इनर हाउस के निणय के विरुद्ध लाड सभा म अपील की जा सकती है ।

स्काटिश भूमि न्यायालय—स्काटलंड म स्काटिश भूमि न्यायालय (Scottish Land Court) एक विशिष्ट प्रकार का न्यायालय है जो भूमि-मालकी कृत्त मामलो की सुनवा करता है और दीवानी न्यायालय के यायागत कदमों का काई भी न्यायाधीश इस न्यायालय की अध्यक्षता कर सकता है ।

उत्तरी जायरलंड न्याय व्यवस्था

उत्तरी आयरलैंड के न्यायालयों का संगठन प्रथा की दृष्टि से अंग्रेजों के समान है, केवल स्थानीय श्रावण-प्रक्रिया का कुछ परिवर्तन दिया गए है । एक सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court of Judicature) इसके दो भाग हैं—उच्च-न्यायालय (High Court of Justice)

न्यायालय (Court of Appeal)। इसके अतिरिक्त फौजदारी अपील न्यायालय (Court of Criminal Appeal) है। उच्च न्यायालय का अधिकार क्षेत्र प्रारम्भिक भी है। इसके भी तीन विभाग हैं—चांसरी विभाग (Chancery Division), रानी का बेंच विभाग (Queen's Bench Division) और दौरा न्यायालय (Circuit Court) अर्थात् ऐसाइजज (Assizes) विभाग। लाड चीफ जस्टिस उच्च न्यायालय का अध्यक्ष होता है। इसके अतिरिक्त जय दो साधारण न्यायाधीश होते हैं। अपील न्यायालय में लाड चीफ जस्टिस व दो लाड चीफ ऑफ अपील होते हैं।

उपरोक्त उच्च स्तरीय न्यायालयों के अतिरिक्त उत्तरी आयरलैंड में निचले स्तर के न्यायालय काउंटी कोर्ट्स (County Courts) व पटी सेशंस (Petty Sessions) होते हैं। काउंटी न्यायालय में न्यायाधीशों की संख्या 5 होती है जब कि पटी सेशंस में केवल एक न्यायाधीश के ही होते हैं। विशेष अभियोग के लिए इसमें दो न्यायाधीश भी पाय काय कर सकते हैं। इनका पाय क्षेत्र सरकारी का होता है।

10

स्थानीय स्वशासन (LOCAL SELF GOVERNMENT)

‘ इ ग्लेण्ड के नागरिकों की स्वतंत्रता का सबसे बड़ा ध्येय उसकी स्थानीय सस्थाओं को है। अपने पूवज सक्सों के समय से अग्रज लोगो ने अपने ही द्वार पर नागरिकों के अधिकारों और कर्तव्यों का ज्ञान प्राप्त किया है।’

—ब्लैकस्टोन

ब्रिटिश स्थानीय शासन की प्रमुख बातें उसका स्वरूप

ब्रिटेन में स्थानीय स्वशासन की समस्याओं का बहुत अधिक महत्व है और इहाँ के द्वारा वहाँ के प्रजाजन अपनी स्वतंत्रता का उचित उपभोग करते आये हैं। स्थानीय मामलों में उनकी स्वतंत्रता उनके गौरव का विषय है। ब्रिटिश शासन के एकात्मक होने से स्थानीय सस्थाओं का महत्व और अधिक बढ़ जाता है, क्योंकि ग्राम के नागरिक जितनी दिलचस्पी स्थानीय मामलों में लेते हैं उतनी केंद्रीय मामलों में नहीं लेते।

आधुनिक ब्रिटिश स्थानीय शासन प्रणाली का अध्ययन करते समय हम तीन प्रमुख बातें स्पष्ट रूप से दिखाई पड़ती हैं—

1 यह प्रथा अविनाशित अतीत की जामारी है और बहुत प्राचीन काल से ही इ ग्लेण्ड में स्वशासन किसी न किनारे रूप में चलता आ रहा है।

2 ब्रिटिश स्थानीय शासन व्यवस्था समयानुसार परिवर्तित होती रही है, यह स्थिर नहीं रही है। इ ग्लेण्ड की स्थानीय सस्थाओं का निरंतर विकास होता रहा है और आधुनिक काल में तो इनने इनने अधिक परिवर्तन हाँ गये हैं कि उनका प्राचीन स्वरूप बहुत कुछ बदल गया है।

3 स्थानीय सभ्यार्थों अपने अधिकारों की बहुत कुछ रक्षा करती हुई अधिकाधिक स्वतंत्र होने का प्रयास करती हैं, तथापि उन पर बंधन का नियंत्रण बढ़ता ही जा रहा है और पिछले 75 वर्षों में उन पर समुद्र का नियंत्रण पर्याप्त बढ़ गया है। फिर भी स्थानीय शासन मफ़्ततापूर्वक कार्य करता चला जा रहा है।

ब्रिटिश स्थानीय शासन का संक्षिप्त ऐतिहासिक अवलोकन

इंग्लैण्ड अखिल ब्रिटेन में स्थानीय शासन का जन्मदाता है। इंग्लैण्ड की वर्तमान स्थानीय शासन व्यवस्था ऐंग्लो सैक्सनकालीन व्यवस्था से सम्बन्धित है। उस समय से जब तक इसका क्रमबद्ध रूप से निर्वाह विकास होता रहा है। सैक्सन राजाओं के समय में शायर (Shires), हण्ड्रेड्स (Hundreds) तथा बरो (Boroughs) थे और वे नामों विजय के बाद काउण्टी (County), मनर (Manor) तथा म्यूनिसिपैलिटीयों (Municipalities) में परिवर्तित हो गये। इसी बीच में पैरिशों (Parishes) की स्थापना हो गई और उन्होंने टाउनशिप (Townships) का स्थान ले लिया। इस प्रकार इंग्लैण्ड में स्थानीय स्वशासन की ये संस्थाएँ—काउण्टी, बरो तथा पैरिश अठारहवीं शताब्दी तक चलती रहीं। इनके संगठन और पाप क्षेत्र में टयर्डर व स्ट्रुजट सम्राटों ने कोई विशेष हस्तक्षेप नहीं किया। काउण्टी का शासन जस्टिस ऑफ़ दी पीस (Justice of the Peace) करते थे, और बरो का शासन उमका फ्रीमन (Freeman) करता था। बरो और पैरिश का शासन-संगठन लोअर-रात्मक था और लोग अपने-अपसरो को स्वयं ही चुनते थे।

परन्तु अठारहवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध तथा उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारंभ में व्यावसायिक क्रांति (Industrial Revolution) ने भारी परिस्थिति बदल दी। लोग गांव छोड़ कर नगरों में जाने लग गये और नगरों में सफ़ाई, शिक्षा, स्वास्थ्य, विद्युत-सहायता तथा नगर-सुधार-समस्याएँ उपस्थित हो गईं। इन विभिन्न नवीन समस्याओं का सामना करने के लिये समुद्र भाँटेपर हुई। उसने पुरानी संस्थाओं का हटाना उचित नहीं समझा, और नई-नई संस्थाएँ स्थापित की, जिनसे उन समस्याओं का हल हो। पुरानी संस्थाओं को रगते हुए नई-नई संस्थाओं की स्थापना का परिणाम यह हुआ कि नई और पुरानी संस्थाओं का काव्यमय समूह में पड़ गया और ठीक-ठीक विभाजन नहीं हो पाया। स्थानीय संस्थाओं की संख्या में बहुत वृद्धि हुई और उनके काव्यमय का भी बहुत विस्तार हुआ गया। अब स्थानीय शासन को सुधारने व पुनर्गठित करने पर विशेष ध्यान दिया जाना लगा। सन् 1835 में समुद्र में म्यूनिसिपैल कॉर्पोरेशन एक्ट (Municipal Corporation Act) पारित किया गया जिससे बरो (Boroughs) की प्रशासन व्यवस्था का संगठन हुआ। सन् 1888 में स्थानीय सरकार अधिनियम (Local Governments

Act) पारित हुआ जिसके द्वारा काउण्टिया के प्रशासन की व्यवस्था संगठित हुई। सन् 1894 के एक अधिनियम के अनुसार ग्राम और नगरीय जिले (Urban and Rural Districts) का गठन हुआ। सन् 1929 और 1933 के स्थानीय शासन अधिनियमों (Local Government Acts) से द्वारा स्थानीय निकायों को केन्द्र से सहायता मिलने लगी और उनके अधिकारों की कानूनी व्याख्या हो गई। सन् 1936 के नावजिनिक स्वास्थ्य और निवास अधिनियम ने स्थानीय अधिकारियों के कार्यों को और भी स्पष्ट कर दिया। 1950 के स्थानीय सरकारी अधिनियम ने स्थानीय सरकार के क्षेत्रों और अधिकारों के परिवर्तन और निरीक्षण के लिए व्यवस्था स्थापित की और काउण्टी सेवाओं को कुछ जिम्मेदारी सौंपने का प्रबंध किया तथा स्थानीय सरकार की आर्थिक व्यवस्था में परिवर्तन किया। इस प्रकार इंग्लैंड और वेल्स में स्थानीय स्वशासन का ढांचा पूरा हुआ।

स्मरणीय है कि विकास का यह क्रम मुख्यतः इंग्लैंड और वेल्स का है। स्कॉटलैंड और उत्तरी आयरलैंड के स्थानीय प्रशासन का विकास क्रम इससे भिन्न रहा है।

ब्रिटिश स्थानीय शासन की विशेषताएँ

(Characteristics of British Local Self Govt)

विकासशील—ब्रिटिश स्थानीय शासन का वर्तमान रूप सदियों के क्रमिक विकास का फल है। लोगों की राजनीतिक चेतना के विकास के साथ साथ इसने प्रगति की है। यद्यपि विकास की यह प्रक्रिया अधिकांशतः अनियंत्रित और अनियोजित रही है तथापि स्थानीय शासन की समस्याओं ने अपने महत्त्व और उपयोगिता को पूरी तरह उभारा रखा है। इसके अतिरिक्त उनकी वर्तमान व्यवस्था में प्राचीनता के भी पर्याप्त दर्शन होते हैं। वर्तमान में उनके प्राचीन स्वरूप की विद्यमानता यह अनुभूति करा देती है कि वे इतिहास की गिनी हू।

लिखित कानून द्वारा रचना—ब्रिटिश स्थानीय शासन की रचना लिखित कानूनों द्वारा हुई है। संसद ने समय समय पर अधिनियम पारित करके स्थानीय संस्थाओं के मविधान और उत्तरदायित्वों का स्वरूप निर्धारित किया है। वे ऐसा कोई कार्य नहीं कर सकती जिसे करने के लिए कानून द्वारा उन्हें शक्ति नहीं दी गयी हो।

विकेन्द्रीकरण—ब्रिटिश स्थानीय स्व शासन की तीसरी विशेषता विकेन्द्रीकरण की है। वर्तमान व्यवस्था में काउण्टी वर्गों का पूर्णतः स्वतंत्र निकाय बनाया गया है। कुछ अपवादों को छोड़कर काउण्टी द्वारा शेष भाग की सेवा की जाती है। नगरपालिका वरिष्ठ वरिष्ठ अधिकार स्वतंत्र शक्ति प्राप्त हैं। उनके क्षेत्र में कुछ कार्य काउण्टी परिषद् द्वारा सम्पन्न किये जाते हैं। पर विकेन्द्रीकरण का यह रूप संवैधानिक अधिक है व्यावहारिक कम। पाइनर के शब्दों में "हमारे यहां

विके द्रोकरण नहीं है, वरन् पूरा स्वरूप का एक छोटा भाग है, जो कि मुख्यतः राष्ट्रीय इच्छा पर आधारित संगठित एकीकरण के माध्यम मिलकर इसे स्वतंत्र इच्छा द्वारा स्थानीय परिस्थितियों के अनुकूल क्रियावित करने का प्रयास करता है। इस व्यवस्था को क्या नाम दिया जाना चाहिए, हम नहीं जानते।

समस्यात्मक एकीकरण का विचार—ब्रिटेन में राष्ट्रीय एवं स्थानीय सत्ताओं के बीच समन्वय की दृष्टि से एकीकरण का जन्म हो रहा है। यह एकीकरण वर्तमान परिस्थितियों की एक अनिवार्य उपज है। वे द्रीय सरकार की अतिशय नियंत्रण की मांग और स्थानीय सरकारों की अतिशय स्वतंत्रता की मांग के बीच पहले जसे विरोध की स्थिति नहीं रही है। आज दोनों सरकारें एक दूसरे की सहायक और हिस्सेदार बन गयी हैं। दोनों ने राष्ट्रीय जीवन को उन्नत बनाना अपना उद्देश्य स्वीकार कर लिया है।

समिति व्यवस्था का प्रयोग—ब्रिटिश स्थानीय प्रशासन में समिति व्यवस्था का इतना प्रयोग किया जाता है कि समितियों को स्थानीय सरकार के वास्तविक कारखाने कहा जाने लगा है। ये समितियाँ मुख्यतया पांच प्रकार की होती हैं—स्थानीय समितियाँ (Standing Committees), सुझावदात्री समितियाँ (Persuasion Committees), विशेष एवं सामयिक समितियाँ (Special and Adhoc Committees), कानूनी समितियाँ (Statutory Committees), और उप समितियाँ (Sub Committees)। इन विभिन्न समितियों द्वारा स्थानीय सत्ताओं अपने विविध उत्तरदायित्वों को सम्पन्न करती हैं। वित्तीय समितियों द्वारा विभिन्न स्थानीय निकायों के बीच समन्वय स्थापित किया जाता है।

दलीय राजनीति—संवैधानिक रूप से अनुचित होते हुए भी दलीय राजनीति स्थानीय शासन में पूरी तरह प्रवेश कर गयी है। स्थानीय सत्ताओं में दलीय राजनीति का सक्रिय रूप एक स्पष्ट तथ्य है। उनमें राजनीतिक दल भली प्रकार संगठित रूप में प्राप्त होते हैं। फिर भी कुछ स्थानीय संगठन राजनीतिक दलों के हस्तक्षेप में विनाश प्रभावित नहीं रहते, उदाहरणार्थ देहाती क्षेत्र के कुछ संविधान।

एक रूपता की कमी—ब्रिटिश स्थानीय शासन व्यवस्था में एक रूपता की कमी है। एक इकाई दूसरी से संविधान और बनावट की दृष्टि से पर्याप्त भिन्न है। इकाइयों के नियम और उप नियम भी अलग अलग हैं। कोई स्थानीय निकाय जनसंख्या के आधार पर तो कोई प्रदेश के आधार पर और कभी कोई वित्त या कृषि का आधार पर संगठित किया जाता है। फिर भी आधुनिक प्रवृत्ति एक रूपता स्थापित करने की है। इन प्रयासों के मूल में यह भावना छिपी है कि विभिन्न स्थानीय समस्याओं के अधिकार क्षेत्र के निवारणों का जीवन स्तर को द्रीय सरकार द्वारा निर्धारित स्तर से नीचा न हो।

ब्रिटिश स्थानीय शासन एवं केन्द्रीय सरकार :

पर्यवेक्षण एवं नियन्त्रण

(Local Govt and Central Govt

Supervision and Control)

स्थानीय शासन सत्ताये अपने आप में कोई पूर्णतः पृथक् अस्तित्व नहीं रखती, वरन् केन्द्रीय सरकार का ही एक आवश्यक और अभिन्न अंग होती हैं। उनके द्वारा किये जाने वाले कार्यों और विषयों पर केन्द्रीय सरकार के नियमों और अधिनियमों का पर्याप्त प्रभाव रहता है तथा विरोध की मूरत में केन्द्रीय इच्छा को प्राथमिकता दी जाती है। पर उचित यही समझा जाता है कि केन्द्रीय सरकार अनुचित नियन्त्रण से बचे और स्थानीय समस्याओं को उनके प्रायः क्षेत्र में प्रथा सम्भव पूरे स्वतंत्रता दे।

कई बार सदेह किया जाता है कि केन्द्रीय नियन्त्रण के रहने पर स्थानीय स्वायत्तता नहीं रह सकती, अतः स्थानीय शासन संस्थाओं को पूर्णतः स्वतंत्र छोड़ दिया जाए। लेकिन व्यावहारिकता का तर्काज है कि उपयोगी और आवश्यक केन्द्रीय नियन्त्रण अवश्य ही रहे क्योंकि केन्द्र पर ही सम्पूर्ण देश के प्रशासन का मूलतः उत्तरदायित्व होता है और यदि स्थानीय शासन संस्थाओं को पूरी तरह नियन्त्रण विहीन छोड़ दिया गया तो प्रशासनिक अव्यवस्था फेल मकनी है तथा स्थानीय संस्थाओं की कार्य कुशलता समाप्त हो सकती है। केन्द्रीय नियन्त्रण की अनिवायता निम्नलिखित कारणों से स्पष्ट है—

(i) स्थानीय शासन के साधन सीमित होते हैं, और वह केन्द्रीय शासन के अनुदानों के अभाव में अपने दायित्वों का सतोपजनक रूप से पाठन नहीं कर सकता।

(ii) स्थानीय शासन का अनुभव सीमित होता है और उसके पास सभी आवश्यक सूचनाएँ भी संप्रहीत नहीं हो पाती। केन्द्रीय नियन्त्रण के माध्यम से ही वह अधिक योग्य बन पाता है क्योंकि देश भर की स्थानीय समस्याओं के अनुभवों का मूल्यांकन किया जा सकता है।

(iii) केन्द्रीय शासन सम्पूर्ण राष्ट्र के हितों को ध्यान में रखते हुए स्थानीय शासन संस्थाओं को अप्रतिबंधित स्वेच्छा का अधिकार नहीं दे सकता।

(iv) स्थानीय सत्ताओं में एकता है जिसमें समन्वय तथा एकत्व लाने के लिए और उनकी गठन नीतियों को मिटाने के लिए केन्द्रीय शासन का नियन्त्रण आवश्यक है।

(v) स्थानीय समाज में पवित्र सम्पन्न स्थाय गिरान उठावों, इसलिए भी केन्द्रीय हस्तक्षेप जरूरी है।

(vi) जनेक स्थानीय संघाएँ एम्पी हैं जिनके कुशल संचालन पर सम्पूर्ण देश का कल्याण निर्भर करता है, उस जन-स्वास्थ्य, शक्ति, सुरक्षा, शिक्षा, यातायात

आदि इन सेवाओं में समान और उच्च स्तर बनाये रखने के लिए के द्रीय शासन का उचित नियंत्रण जरूरी है।

अनमेटम सर मैकनेल्टी (Sir A S MacNalty) के शब्दों में कह सकते हैं कि "स्थानीय सेवाओं के उचित निर्देशन, एकीकरण और समन्वय के लिए के द्रीय सत्ता के नियंत्रण के किसी यत्र का हाना परम आवश्यक है। ऐसा न होने पर विभिन्न जिलों में इन सेवाओं का स्तर और प्रकार असमान रहगा तथा यह कुल जनसंख्या के लिए अवायव्य होगा।"

ब्रिटेन में स्थानीय शासन पर के द्र का नियंत्रण और उसका रूप

पहले ब्रिटिश स्थानीय संस्थाएँ जिला, गैस, विजली आदि का प्रबंध बिना के द्रीय नियंत्रण और सहायता के सम्पन्न कर सकती थी, किंतु आज इन कार्यों का राष्ट्रीय महत्त्व हो गया है और के द्रीय शासन पर यह उत्तरदायित्व है कि वह इन सेवाओं के प्रबंध की उपयुक्तता देखे। इसके अतिरिक्त ब्रिटेन में शासन का रूप एकात्मक होने से भी यह स्वानाधिक है कि स्थानीय प्रशासनिक इकाइयाँ अपने कार्यक्षेत्र में यथा सम्भव स्वतंत्र होते हुए भी के द्र के उचित नियंत्रण में रहें।

ब्रिटेन में हम पाते हैं कि के द्रीय शासन ही अपनी तरफ से स्थानीय प्रशासनिक इकाइयों की स्थापना करता है और उन्हें अपनी ओर संचालन करने की कुछ शक्तियाँ प्रदान करता है जवाबदायिता ही उन पर नियंत्रण रखने की आवश्यक शक्ति अपने लिये भी सुरक्षित रखता है। ब्रिटेन में शासन सम्बन्धी सर्वोच्च शक्ति सत्ता में निहित है और उसी के द्वारा स्थानीय संस्थाओं की स्वतंत्रता की सीमा निर्दिष्ट की जा सकती है। स्थानीय संस्थाओं के शासन प्रबंध की दक्षता के द्रीय सरकार के विभिन्न शासन विभाग करते हैं।

परंतु इन सबमें यह भ्रम नहीं होना चाहिये कि ब्रिटेन में के द्रीय शासन और स्थानीय शासन संस्थाओं के वत या या उद्देश्यों में भिन्नता है। उन दोनों का अंतिम उद्देश्य एक ही है अर्थात् यह है कि देश पर अच्छे से मजबूत ढाँचा शासन करना और जनता को अधिक से अधिक सुख पहुंचाना। इसलिये वे दोनों बड़े सामंजस्य से काम करते हैं। ब्रिटेन में स्थानीय शासन संस्थाओं पर के द्रीय नियंत्रण न तो यूरोप के समान कठोर है और न जर्मनी की तरह विस्तृत ढाँचा है। के द्र स्थानीय शासन की इनाइयाँ पर जिन विभिन्न ढाँचा में नियंत्रण करता है, उनका विवेक हम निम्न प्रकार संचालन करते हैं—

व्यवस्थापन सम्बन्धी—के द्रीय नियंत्रण का सर्वाधिक मौलिक रूप यह है जा समुद्र द्वारा लाया गया है। समुद्र का स्थानीय सत्ताओं के क्षेत्र को विनियमित करने का व्यापक अधिकार है। स्थानीय सत्ताएं उन्हीं शक्तियों का प्रयोग करती हैं और उन्हीं शक्तियों का सम्पन्न करती हैं जो के द्रीय समुद्र द्वारा उहें सौंपी जाय। समुद्र का अधिकार है कि वह स्थानीय शासन की नवीन इनाइयों की स्थापना करने के लिए वजमान इनाइयाँ का गमाव करने के लिए

और उनके क्षेत्र तथा कार्यों के निर्धारण के लिए आवश्यक कानून बनाए। नसद को यह भी अधिकार है कि स्थानीय प्रशासनिक इकाइयों के कार्यों पर समुचित नियंत्रण के लिए आवश्यक नियमों के निर्माण का अधिकार केन्द्रीय शासन को दे दे।

वित्तीय नियंत्रण—स्थानीय प्रशासनिक नस्वाएँ अपनी आर्थिक व्यवस्था के लिए बहुत-कुछ क्षेत्र पर निर्भर हैं। वे व आर्थिक सहायता देने पर यह देखता है कि सहायता का प्रयोग ठीक ढंग से हो रहा है अथवा नहीं। केन्द्रीय शासन के प्रतिनिधि स्थानीय निगमों के कार्यों का निरीक्षण करके जो प्रतिवेदन सरकार को प्रस्तुत करते हैं उसके आधार पर क्षेत्र आर्थिक अनियमितताओं को दूर करने, आर्थिक प्रवृत्तियों अपने हाथ में लेने या स्थानीय प्रशासनिकों को भी निरन्तरित करके कोई अन्य प्रयत्नक या आयोग नियुक्त करके का कदम उठा सकता है। वास्तव में अपने वित्तीय अनुदानों के बल पर केन्द्रीय शासन स्थानीय प्रशासन पर पर्याप्त नियंत्रण और दबाव रख सकता है।

प्रशासनिक नियंत्रण—स्थानीय स्वशासन की इकाइयों पर केन्द्रीय नियंत्रण विभिन्न विभागों द्वारा लाया किया जाता है। उदाहरणार्थ स्वास्थ्य विभाग, जनसंख्या, सफाई व स्वास्थ्य आदि के क्षेत्र में, यातायात विभाग, सड़क व बन्दरगाह के क्षेत्र में और शिक्षा विभाग, प्रारम्भिक, माध्यमिक शिक्षा एवं प्राविधिक शिक्षा के क्षेत्र में स्थानीय निकायों पर नियंत्रण रखते हैं। नियंत्रणकारी विभाग सम्बन्धित विषयों में स्थानीय निकायों को आवश्यक सूचना देते हैं, उनका विशुद्ध सिकायतों की सुनवाई करते हैं, निकायों और व्यक्तियों के बीच के झगड़ों का निपटारा करते हैं, निकायों के संगठन और कार्य-प्रणाली से सम्बन्धित नियम बनाते हैं तथा यह देखते हैं कि निकाय कहीं अपनी शक्ति का दुरुपयोग न करें।

यह स्मरणीय है कि ब्रिटेन में केन्द्र स्थानीय प्रशासनिक इकाइयों पर वाञ्छित और आवश्यक नियंत्रण ही रखता है। केन्द्रीय विभागों का कार्य मुख्यतः यह देखना है कि स्थानीय निकायों अपने अधिकारों का उचित प्रयोग करें, फसलों का ठीक ढंग से पालन करें और कानूनों का समुचित क्रियान्वयन करें। हरमन फाइनेंस के सदस्यों ने "केन्द्रीय शासन अनावश्यक रूप से पगडालू बन कर नहीं रहता। यह स्थानीय प्रशासन की इकाइयों की स्वतन्त्रता का सम्मान करता है और अच्छा यही समझता है कि हस्तक्षेप की आवश्यकता के बिना वे अपनी स्वतन्त्रता का उचित प्रयोग कर सकें।" आज इस बात पर अधिक जोर दिया जाता है कि केन्द्रीय शासन का नियंत्रण उन कार्यों तक सीमित कर दिया जाय जो अच्छी सरकार के लिए महत्वपूर्ण हैं तथा इस नियंत्रण का व्यवहार और प्रशासन इस रूप में किया जाय कि स्थानीय सत्ताओं को यथामन्त्र अधिकार से अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त हो सके।

स्थानीय शासन का वर्तमान संगठन (The Present Structure of the Local Govt)

स्थानीय प्रशासन सुविधा की दृष्टि से पाच प्रमुख धारा में विभाजित है—

- (क) काउण्टी
- (ख) बरो (Borough), काउण्टी बरो तथा म्युनिसिपल बरो
- (ग) नगर जिला (Urban District)
- (घ) ग्राम्य जिला (Rural District)
- (ङ) परिश (Parish)

शासन की दृष्टि से सम्पूर्ण देश लगभग 114 काउण्टियाँ में विभाजित है। इनमें से प्रत्येक काउण्टी को ग्राम्य व नगर जिलों में विभक्त किया गया है तथा ग्राम्य और नगर जिलों को ग्रामीण एवं नगरीय परिशों में बाँटा गया है। इस तरह स्थानीय स्वशासन-व्यवस्था की सबसे छोटी इकाई परिश है और सबसे बड़ी काउण्टी। यदि किसी काउण्टी के अंदर किसी क्षेत्र को जल्ग चाटर मिल जाता है तो वह बरो कहलाता है।

ब्रिटिश स्थानीय शासन में कोई स्थानीय शासन मस्था या अधिकारी व्यक्ति कानूनी अधिकार के बिना कोई कार्य नहीं कर सकता। उसकी इच्छा कानून की सीमा से प्रतिबंधित रहती है। दूसरे, स्थानीय शासन स्वतंत्र हैं, श्रेणीबद्ध नहीं हैं। प्रत्येक इकाई को अपने अधिकार क्षेत्र में इच्छानुसार काम करने की स्वतंत्रता है, केवल तब यह है कि उनकी सब कार्रवाही सदाभावना से होनी चाहिये।

(1) काउण्टी (County)—काउण्टी स्थानीय शासन का सबसे बड़ा तथा सबसे महत्वपूर्ण क्षेत्र है। काउण्टी दो प्रकार की है—(क) ऐतिहासिक काउण्टी (Historic County), और (ख) प्रशासकीय काउण्टी (Administrative County)।

(क) ऐतिहासिक काउण्टी—ऐतिहासिक काउण्टियाँ इंग्लैंड और वेल्स में लगभग 52 हैं। याथिक-प्रशासन की इनका क्षेत्र है। इनका महत्व इसलिये भी है कि इन्हें नगरीय निर्वाचन क्षेत्र माना जाता है। ये स्थानीय प्रशासन की इकाई नहीं होती, अतः इनकी कोई प्रबन्धकारिणी समिति नहीं होती और कोई स्थानीय प्रशासन सम्बन्धी कार्य भी नहीं होता। इनमें एक चरिफ, एक लाड लेफ्टिनेंट और एक जस्टिस जाफ पीस रहता है। इन सबकी नियुक्ति राजमुकुट द्वारा होती है।

(ख) प्रशासकीय काउण्टी—स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से प्रशासनिक काउण्टियों का महत्व है। सन् 1688 के स्थानीय सरकार अधिनियम (Local Government Act) के अनुसार 62 प्रशासकीय काउण्टियाँ की स्थापना हुई। लन्दन की काउण्टी को मिलाकर इसकी कुल संख्या 63 है। प्रत्येक प्रशासकीय काउण्टी में एक काउण्टी-परिषद होती है जिसमें सभापति, 'एलडरमैन' तथा

'काउन्सिलर' हात है। कौन्सिलर का चुनाव करते समय सारे काउण्टी को निर्वाचन क्षेत्रों में बांट दिया जाता है और प्रत्येक क्षेत्र से एक प्रतिनिधि चुना जाता है। इसलिए जनसंख्या के अनुसार प्रत्येक काउण्टी कौन्सिलर की संख्या भिन्न भिन्न है। लन्दन काउण्टी में ये कौन्सिलर (परिषद् सदस्य) अपनी संख्या के छठे हिस्से के बराबर अपने में से ही ऐल्डरमैन चुन लेते हैं। अन्य काउण्टियाँ में 'ऐल्डरमैन' की संख्या कौन्सिलर की एक तिहाई होती है। ये ऐल्डरमैन बाहर के व्यक्ति भी चुने जा सकते हैं। कौन्सिलर 3 साल तक और ऐल्डरमैन 6 साल तक अपने पद पर रहते हैं। दोनों को मत देने का समान अधिकार है तथा दोनों मिलकर अपने में से किसी एक को या अन्य किसी को बाहर से परिषद् का सभापति चुनते हैं। अध्यक्ष का चुनाव सिर्फ एक साल के लिए होता है तथा वह "जस्टिस ऑफ पीस (Justice of Peace) का कार्य करता है। परिषद् अपने सभापति का वेतन तथा अपने सदस्यों को परिषद् कार्य करने के लिए यात्रा-अव्यय भी दे सकती है।

परिषद् के सदस्यों का चुनाव प्रति तीन वर्षों में होता है। मतदान का आधार वयस्कता अधिकार नहीं है, बल्कि वही मतदाना हो सकता है जो निश्चित कर देता है या जिनके पास निश्चित भूमि है। परिषद् का दिन प्रतिदिन का कार्य वतनिक कमचारियों द्वारा संचालित होता है। परिषद् में समितियाँ होती हैं।

काउण्टी-परिषद् वर्ष में कम-से-कम चार बार अपनी सभा करती है। इसके अधिकार विस्तृत हैं और काम विभिन्न हैं। यह ग्राम जिले की कौन्सिल के काम की देखभाल करती है। बड़ा सड़क का मरम्मत, आगरो, बाल-अपराधियों का चारित्र्य सुधारना, स्कूलों व औद्योगिक स्कूलों को खोलना, पुलिस का इंतजाम करना, परिषद् के भवनों की देख रेख करना आदि काम इस परिषद् (Council) का करने पड़ते हैं। शिक्षा का काम कबल इसी को करना पड़ता है। बुढ़ावस्था की पेंशन का भी काम यही करती है और यही कर लगा सकती है।

कार्य की सुविधा के लिए काउण्टी परिषद् का विभिन्न समितियों में विभक्त कर दिया गया है, जैसे—(1) वित्त-समिति, (2) शिक्षा-समिति, (3) निधनता-निवारण समिति, (4) जन स्वास्थ्य समिति (5) गृह-निर्माण समिति, (6) कृषि-समिति, (7) प्रसूता तथा शिशु-कल्याण समिति (Maternity and Child Welfare Committee), (8) स्थानीय निवृत्तिका (पेंशन) समिति, (9) कर-निर्धारक समिति, (10) मानसिक विकृति वाला की देख-भाल करने वाली समिति, और (11) दुकान अधिनियम समिति (Shop Act Committee)।

चूंकि प्रत्येक काउण्टी में छोटी छोटी पुलिस की इकाइयों के रहने की सम्भावना नहीं है अतः क्वार्टर मैजिस्ट्रेट व काउण्टी-परिषद् की संयुक्त समिति बनती है, जिसे पुलिस की शक्ति प्राप्त है।

काउण्टी के प्रशासन कार्य के लिए स्थाई कमचारी होते हैं, जो राजनीतिक दलों के सम्बन्ध में मुक्त होते हैं। कमचारियों में प्रमुख काउण्टी लिपिक, कोषाध्यक्ष

स्वास्थ्य अधिकारी, सर्वेक्षक (Surveyor) होते हैं। इन सब कर्मचारियों की नियुक्ति काउण्टी परिषद द्वारा होती है और इन्हीं के ऊपर काउण्टी के प्रबंध की कुशलता निर्भर करती है। वस्तुतः स्थानीय काउण्टी प्रशासन बड़ा बड़ा होता है और इस बंधन का प्रमुख कारण परिषद के स्वार्थी कर्मचारी वर्ग का ऊँचा स्तर ही है। उनका वाय काल सुरक्षित होता है और उन्हें प्रतिवर्ष अपनी नौकरी को स्थिर रखने के लिए तिकड़म नहीं निहानी पड़ती।

(2) बरो (Borough)—स्थानीय शासन में बरो का विशेष महत्व है। इनकी जनसंख्या अधिक होती है। प्रत्येक बरो एक आदेश पत्र (Charter) द्वारा स्थापित होता है जिसे प्राप्त करने के लिए अनेक महत्वपूर्ण बातें करनी पड़ती हैं। बरो प्रायः तीन प्रकार के माने गये हैं—(क) ससदीय बरो (ख) म्युनिसिपल बरो, एव (ग) काउण्टी बरो।

(क) ससदीय बरो—ये लोकसभा के सदस्यों के लिए निर्वाचन की इकाइयाँ हैं। इनका स्थानीय शासन से कोई सम्बन्ध नहीं होता, जसा कि ऐतिहासिक काउण्टियों का होता है।

(ख) म्युनिसिपल बरो—वह प्रशासकीय काउण्टी का ही एक भाग है परन्तु अलग शहर निकल जाने से इस काउण्टी की सब शक्तियाँ प्राप्त होनी हों और यह काउण्टी के नियंत्रण से मुक्त हो जाता है। जब इसकी जनसंख्या 75 हजार से अधिक हो जाती है तब यह स्वास्थ्य मन्त्रालय को जर्जी देवर काउण्टी बरो का पद प्राप्त कर लेता है।

(ग) काउण्टी बरो—जना कि ऊपर बताया गया है किमी बरो की आबादी 75 हजार से अधिक होने पर वह काउण्टी बरो बना दिया जाता है एव काउण्टी बरो की काउण्टी की शक्तियाँ दे दी जाती हैं। यद्यपि वह काउण्टी का ही एक भाग होता है परन्तु उसकी शक्ति और अधिकार पक्के होते हैं।

म्युनिसिपल बरो और काउण्टी बरो दोनों के समान ही कार्य हैं और समान शक्तियाँ हैं—

बरो का शासन—प्रबंध बरो-परिषद द्वारा होता है जिममें मेयर, कार्डिनल तथा ऐल्टरमैन होते हैं। कार्डिनल की अवधि 3 वर्ष होती है तथा एव निहाइ प्रतिवर्ष निवृत्त हो जाते हैं। ऐल्टरमैन 6 वर्ष के लिये चुने जाते हैं। कार्डिनल और ऐल्टरमैन मिलकर अपने आप में या बाहर से एक मेयर चुन लेते हैं जिमकी अवधि एक वर्ष होती है। मेयर, बरो में उत्तम प्रतिष्ठित व्यक्ति होता है, वह परिषद की बैठक में सभापति बनता है और बरो के नये जलसों और सम्पत्ता में जुटाया जाता है। उम्मा पद पतनिक नहीं होता, परन्तु अनेक बरो में उसे बतन दिया जाता है। मेयर की पत्नी मेयरस वइवा होती है और उनसे सम्बन्ध सामाजिक जीवन में भाग लेने की आशा की जाती है। यदि मेयर अविवाहित या विधु है तो उसकी रिश्तदार मेयरस का काम करती है।

बरो-परिषद् के कार्य बंधनिक और कायपालिका सम्बन्धी दोनों प्रकार के होते हैं। वह अपने कमचारी नियुक्त करती है और अपने विभिन्न भागों में सफाई, जल का प्रबंध, सड़कों, शिक्षा, पुलिस, स्वास्थ्य आदि की देखभाल करती है। कार्य की सुविधा के लिए प्रत्येक बरो में समितियाँ होती हैं, जैसे वित्त समिति, शिक्षा-समिति, निधनता-निवारण समिति, बुढ़ावस्था निग्रहिका (पेंशन) समिति, अग्नि रक्षा समिति, पुलिस सम्बन्धी देखभाल समिति आदि। बरो परिषद् का विधायी काम यह है कि वह अपने उपनियम (Bye Laws) बनाती है, किन्तु इसके लिये स्वास्थ्य-विभाग से उसे स्वीकृति लेनी पड़ती है। कायभार के अनुसार बरो परिषद् की बैठकें मासिक, पाक्षिक अथवा साप्ताहिक होती हैं।

(3) नगर जिला (Urban Districts)—जब किसी ग्राम-जिला अथवा प्रशासकीय काउण्टी के किसी भाग की जनसंख्या अधिक हो जाती है तब काउण्टी-परिषद् उस नगर जिला बना देती है। नगर जिलों की इगलड में वर्तमान सरया लगभग 572 है। इनके भी वही काम हैं जो ग्राम जिलों के हैं। यदि किसी नगर जिले की जनसंख्या 20 हजार से अधिक हो जावे तो उसे प्रारम्भिक शिक्षा के ऊपर नियंत्रण का अधिकार भी मिल जाता है। 25 हजार की आबादी पर वहाँ एक अवैतनिक मजिस्ट्रेट नियुक्त कर दिया जाता है। ये कॉमिश्न अपना अध्यक्ष चुन लेते हैं और काय सुविधा के लिए अपनी बसेटों बना लेते हैं। नगर-जिले व बरो में कोई विशेष अंतर नहीं होता, केवल म्यूनिसिपल कापरिशन एक्ट के अंतर्गत उम बरो का रूप नहीं दिया जाता। बरो और नगर जिले की कांसिल का ढांचा एक समान ही होता है। नगर जिले का प्रबंध करने वाली समिति का काम राजमार्गों की देख-रेख, मकानों का प्रबंध, सफाई, गर्वांगिक स्वास्थ्य, पानी की व्यवस्था, गैस, बिजली व टारम मार्ग आदि की देख रेख का प्रबंध करना है।

(4) ग्राम जिला (Rural Districts)—जितने ग्राम पैरिश ह वे सब ग्राम जिला में संगठित हैं। इन ग्राम जिला की अपनी-अपनी प्रतिनिधि परिषदें हैं। इन परिषदों में 300 निवासियों वाले पैरिश का एक प्रतिनिधि होता है। इन प्रतिनिधियों का निर्वाचन 3 साल के लिए होता है और एक-तिहाई प्रतिनिधि प्रति वर्ष पद निवृत्त हो जाते हैं और उनके स्थान पर 10 प्रतिनिधियाँ चुनाए जाते हैं। चुनाव शकता पद्धति द्वारा होता है, हाथ उठा कर नहीं। परिषद् की बैठक एक माह में एक बार अवश्य होती है। वह अपना काम समितियों की सहायता से करती है। जिला परिषद् का अध्यक्ष परिषद् के सदस्यों में या बाहर से भी चुना जाता है। सफाई, जल, जन स्वास्थ्य आदि का प्रबंध, छाटी सड़क की देखभाल करना, कुछ लार्डमेंसों का देना, आदि काम ये परिषदे करती हैं। किन्तु आधुनिक काल में जैसे जैसे इगलड का ग्राम्य रूप शहरी रूप में बदलता जा रहा है, वैसे वैसे इन परिषदों का महत्व भी घटता जा रहा है। यदि परिषदें धीमे-धीमे कायबाही को बरो में बदलवाही दिलाती हैं तो ये शीघ्र सरकार का काम में हस्तक्षेप कर सकती हैं।

(5) पैरिश (Parish)—पैरिश ब्रिटिश स्थानीय शासन का सबसे छोटा अंग है। देश का प्रत्येक निवासी किसी न किसी पैरिश में रहता है। पैरिश की जनसंख्या अलग-अलग है। जिस पैरिश की जनसंख्या 300 या इससे अधिक होती है, वहाँ साधारणतया एक परिषद् बना दी जाती है, जिसकी सदस्य संख्या 5 से 15 तक होती है। ये सदस्य तीन वर्षों के लिए चुने जाते हैं। चुनाव राय उठाकर होता है। 300 से कम आबादी वाले पैरिशों का प्रबंध कर दाताओं की एक समिति द्वारा होता है जिसे सभी कर-दाता भाग लेने के अधिकारी होते हैं, या उसके प्रबंध के लिए काउन्टी परिषद् की अनुमति से एक पैरिश परिषद् (Parish Council) की स्थापना की जा सकती है तथा उनमें अतएव कई पैरिश सम्मिलित हो सकते हैं। 300 से अधिक जनसंख्या वाले पैरिशों का प्रबंध आवश्यक रूप से 5 से 15 सदस्यों तक की परिषदों द्वारा होता है। पैरिश-परिषदों के अधिकार निम्न प्रकार के और बहुत कुछ विभिन्न हैं, पर उन पर जिला परिषद और काउन्टी-परिषद—इन दो उच्चाधिकारी संस्थाओं का नियंत्रण रहता है। स्थानीय लोगों के अधिकारों की रक्षा करना, मंडका के दानों और वन पथ मार्गों की मरम्मत करना, पानी, प्रकाश व सफाई का प्रबंध करना, प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करना आदि कार्य पैरिशों के कार्य-क्षेत्र हैं। पैरिश को कर लगाने का भी अधिकार है, पर कर 1 पौण्ड पर 3 पैसे से अधिक नहीं होना चाहिए। पैरिश को हिसाब किताब की जांच जिला लेखा परीक्षा (District Auditors) करते हैं। पैरिश का एक महत्वपूर्ण अधिकार यह प्राप्त है कि प्रबंध ठीक न हो तो यह ग्राम्य जिला परिषद या काउन्टी परिषद से आवदन कर सकती है।

यह उल्लेखनीय है कि पैरिश कई प्रकार के होते हैं। कुछ पैरिश धार्मिक (Ecclesiastical) होते हैं कुछ भूमि-कर (Land Tax) के होते हैं और तीसरे प्रकार के पैरिश दीवानी (Civil) होते हैं। स्थानीय स्वशासन के प्रथम में दीवानी पैरिशों का ही महत्व है। दीवानी पैरिश ग्रामीण और नगरीय दोनों प्रकार के होते हैं। नगरीय पैरिश अब नगर जिला समितियों में मिला दिये गये हैं जबकि ग्रामीण पैरिश अब भी स्थानीय स्वशासन की महत्वपूर्ण कड़ी हैं।

लन्दन का शासन

(Government of London)

लन्दन का स्थानीय शासन उसके ऐतिहासिक विकास, उसके आकार और कुछ अन्य कारणों से इंग्लैंड में अपने ढंग का अनुपम है। वस्तुतः प्राचीन काल से ही लन्दन देश के गेप भाग से पृथक् समझा जाता रहा है। विषयतया इसी कारण लन्दन का अपना विशय स्थानीय शासन है और उसकी अपनी विशय समस्याएँ एवं योजनाएँ हैं। शासन प्रबंध के लिए लन्दन तीन प्रमुख इकाइयों में बटा हुआ है जो कि जनसंख्या, क्षेत्रफल में एक दूसरे से बहुत ही भिन्न हैं और उनका शासन

संगठन भी एक-दूसरे से पृथक है। इन तीनों इकाइयों को लन्दन नगर (The City of London), लन्दन काउण्टी (The County of London) एवं लन्दन मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट (London Metropolitan Police District) कहते हैं।

1 लन्दन नगर—यह क्षेत्र वर्तमान राजधानी का एक बहुत छोटा अंग है। इसका क्षेत्रफल एक वर्ग मील है और यह आधुनिक जातन की अपेक्षा मध्यकालीन का ही अधिक प्रतिनिधित्व करता है। यह आधुनिक राज्य का केवल प्राचीन अंग है, जिसकी पुरानी सीमाएँ और पुराने ढंग की सरकार बिल्कुल नहीं बदली।

लन्दन नगर का स्थानीय शासन एक कॉर्पोरेशन अथवा निगम (The Corporation of the City of London) के द्वारा होता है। कॉर्पोरेशन अपना कार्य एक महापौर या नगर-प्रमुख (Lord Mayor) एवं तीन समितियों के द्वारा करता है। ये समितियाँ निम्नलिखित हैं—

- (क) कोर्ट ऑफ एल्डरमन (Court of Aldermen)—इसमें नगर प्रमुख अर्थात् लॉर्ड मेयर और 26 विशिष्ट सदस्य (Aldermen) होते हैं। ये जीवन भर के लिए चुने जाते हैं। इस समिति का कार्य दलालों को लाइसेंस देना और नगर के अभिलेखों (Records) का सुरक्षित रखना है।
- (ख) कोर्ट ऑफ कॉमन काउंसिल (Court of Common Council)—यह नगर की वास्तविक प्रशासकीय संस्था है, जिसमें कोर्ट ऑफ एल्डरमन के—26 सदस्य तथा लगभग 206 अन्य सभासद (Councillors) होते हैं जो प्रतिवर्ष चुने जाते हैं। यह संस्था या समिति नगर के लिए उपविधियाँ (Bye laws) बनाती है और अभि-रक्षा, नालियों, पानी, सार्वजनिक स्वास्थ्य और शहर की रेलों को छोड़कर सब काम करती है। यह पुलों की देख-भाल करती है और पुलिस, सिविल कोर्ट व फौजदारी अदालतों आदि का निरीक्षण करती है। यह अपनी सुविधा के लिए कई समितियाँ बना लेती है।
- (ग) कोर्ट ऑफ कॉमन हॉल (Court of Common Hall)—इसमें कोर्ट ऑफ एल्डरमन के सदस्य तथा नगर की प्रमुख कम्पनियों के प्रतिनिधि (Liverymen) सम्मिलित होते हैं। यह समिति अथवा परिषद् प्रतिवर्ष एक शरिफ (Sheriff) और उन दो एल्डरमनों का चुनाव करती है, जिनमें से कोर्ट ऑफ एल्डरमन एक लॉर्ड मेयर चुनते हैं।

लॉर्ड मेयर बड़ी ध्यान शीकत का व्यक्ति होता है। वह उपर्युक्त तीनों परिषदों का सभापति होता है और उसे 10,000 पौण्ड वार्षिक वेतन मिलता है।

उसे कोई स्वतंत्र अधिकार नहीं मिले हुए हैं। वह नगर के किसी पदाधिकारी की नियुक्ति नहीं करता और वही कोई नया कार्यकारी कर्तव्य करता है। उत्पत्ति में नगर का प्रतिनिधित्व करना उसी का काम है।

2 लन्दन काउण्टी—लन्दन के स्थानीय स्वशासन की दूसरी इकाई लन्दन काउण्टी है। इसके क्षेत्र का क्षेत्रफल लगभग 117 वर्गमील और इसकी जनसंख्या लगभग 40 लाख है। लन्दन की इस प्रशासकीय काउण्टी का शासन प्रबंध लन्दन काउण्टी समिति (London County Council) के हाथ में है। इस समिति अथवा परिषद में 124 निर्वाचित सदस्य और 20 एल्डरमैन होते हैं। सदस्य 3 वर्ष के लिये चुने जाते हैं और चुने जाने के बाद अपने में से या बाहर से एल्डरमैन चुनते हैं, जो 6 वर्ष तक अपने पद पर बने रहते हैं, केवल प्रति 3 वर्ष प्राद उनमें से आठ हट जाते हैं। परिषद के निर्वाचित सदस्य और एल्डरमैन मिलकर अपने में से किसी व्यक्ति को महापति चुनते हैं। सदस्य (Councillors) और एल्डरमैन का महान अधिकार मिले होते हैं केवल गिफ्टाचार की दृष्टि से ही उनमें भेद होना है। इस काउण्टी परिषद के कर्तव्य और अधिकार प्रायः वैसे ही हैं, जैसे अन्य बड़े काउण्टी परिषद के होते हैं। परिषद स्वयं प्रशासकीय संस्था है और स्वयं अपने कर्मचारियों को नियुक्त करती है। परिषद का अधिक समय सामान्य प्रशासन-निष्ठाओं का निश्चित करने में ही व्यतीत हो जाता है। इन सिद्धांतों के नियमों को कार्यान्वित करने के लिए समितियों पर छोड़ दिया जाता है। काउण्टी परिषद अपने क्षेत्र का सफाई, स्वच्छता, सड़कों, पुलों, जग्गिन-सुरक्षा, सार्वजनिक स्वास्थ्य, गृह निर्माण, शिक्षा, सार्वजनिक मेलों मनोरंजन गृहों, ड्रामा मार्गों आदि से सम्बन्धित कार्यों के लिये उत्तरदायी है। सरकारी सहायता, कर, किराया व विद्यालयों का शुल्क, स्थानीय कर आदि परिषद की आय के प्रमुख साधन हैं। परिषद जिन विभिन्न समितियों के माध्यम से अपना कार्य करती है, उनकी संख्या 18 है। इन समितियों के महापति व उप महापतियों को परिषद चुनती है। अधिनायक समिति या अपनी उप समितियाँ भी बनाती हैं। परिषद की एक कार्यकारी समिति (Executive Committee) है, जिसके सदस्य उपर्युक्त 18 समितियों के महापति होते हैं।

लन्दन की प्रशासकीय काउण्टी में 28 बर्रो (Borough) हैं। इन पर लन्दन काउण्टी परिषद (London County Council) की देख रेख रहती है। इनका प्रबंध भी समितियों या परिषदों (Councils) के द्वारा होता है। प्रत्येक परिषद में पूर्ववत् सदस्य, एल्डरमैन और अध्यक्ष होते हैं। इनका कार्य मुख्यतः जनता का निर्माण करना व उनकी मरम्मत करना तथा अपने क्षेत्र में सफाई स्वास्थ्य प्रचार, शिक्षा, पुस्तकालय स्थापना गरीबों, मजदूरों के महान आदि सत्प्रदान काय करता जाता है। अतएव, ये बर्रो समितियाँ लन्दन काउण्टी समिति के द्वारा ही तरह तरह

करती हैं और उन ममस्त कार्यों में, जो काउण्टी के कार्य-क्षेत्र के होते हैं, काउण्टी की महायता करती है ।

3 लन्दन मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट—लन्दन नगर के चारों ओर मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट है, जिसका क्षेत्रफल लगभग 700 वर्ग मील है । इस इकाई का स्थानीय प्रशासन से कोई सम्बन्ध नहीं है । इसका सम्बन्ध केवल पुलिस प्रशासन व शांति एवं व्यवस्था बनाये रखने के काम से है । लन्दन नगर की पुलिस अलग है । पुलिस लन्दन की ममस्त काउण्टियाँ की देखभाल करती है । इसका प्रधान एक पुलिस कमिश्नर है । लन्दन मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट की स्थापना राबर्ट पील ने सन 1829 में की थी ।

स्थानीय शासन संस्थाओं के कार्य और सेवाएँ

(Functions and Services of Local Administrative Institutions)

स्थानीय संस्थाएँ साधारण कानूनों द्वारा प्रदत्त शक्तियों के अधीन विभिन्न सावजनिक कार्यों जिनका विशेष शक्तियाँ पाने पर अतिरिक्त सेवाओं की व्यवस्था करती हैं । इन संस्थाओं के उदारदायित्व सामान्यतः इनके पथक पथक रूप में निभार करते हैं । उदाहरणार्थ, इंग्लैंड में वेल्थ तथा उत्तरी आयरलैंड में काउण्टी वरी परिषदें सनी प्रजार के काम करती हैं जबकि काउण्टी व काउण्टी जिला परिषदें केवल कुछ विनिष्ट प्रकार के काम ही करती हैं, और परिषद की स्थानीय संस्थाएँ बहुत ही सीमित काम करती हैं । इन सभी द्वारा सामान्यतः जिन सेवाओं की व्यवस्था की जाती है, उन्हें हम तीन समूहों में रस सकते हैं--

(1) पर्यावरण सम्बन्धी सेवाएँ (Environmental Services)—इनका उद्देश्य नागरिकों के पर्यावरण को सुधारना व अच्छा बनाना है । इन सेवाओं में उल्लेखनीय हैं—पानी के बहाव व नदी नालियाँ की व्यवस्था, भागों की रोगनी, गदगी को हटवाना व उमका उचित प्रयोग करना, अच्छे पानी की व्यवस्था, खाद्य पदार्थों का निरीक्षण, वातावरण की सफाई, पार्कों और मनोरंजन-स्थानों की व्यवस्था, सार्वजनिक कण्टको (Public Nuisances) को रोकना आदि ।

(2) रक्षा सेवाएँ (Protective Services)—इन सेवाओं में नागरिकों की अग्नि से रक्षा, पुलिस व्यवस्था व नागरिक प्रतिरक्षा आदि सम्मिलित हैं ।

(3) व्यक्तिगत सेवाएँ (Personal Services)—इन सेवाओं का उद्देश्य व्यक्तियों की श्रष्ट नारीरिक, मानसिक व नैतिक शक्तियों को विकसित करना है । जन्मावधान, शिक्षा, गृह निर्माण मनाविनोद की व्यवस्था आदि के काम इन सेवाओं में आते हैं । सेवाओं के इस समूह में कुछ स्वास्थ्य सेवाएँ, बूढ़ों और अपाहिणों की सेवा, पुस्तकालयों, अजायबघर व कला-गैलरियाँ आदि की व्यवस्था भी सम्मिलित हैं । कुछ स्थानीय संस्थाएँ यापार वार्य भी करती हैं तथा यातायात, नचार, वन्दरगाहों की व्यवस्था आदि कार्यों का लाभ प्राप्ति के आधार पर सम्पादन किया जाता है । परंतु एमं अब नूतन कम होता है ।

ब्रिटिश स्थानीय शासन की यह विद्यमानता है कि पुलिस स्थानीय मस्याओं के अधीन है। ब्रिटेन में प्रारम्भिक व माध्यमिक शिक्षा स्थानीय शासन संस्थाओं के हाथों में ही है। नाव्यजनिक उपयोगिताओं की संवाधा के लिये मुख्यतः यही संस्थाएँ उत्तरदायी हैं।

स्थानीय निकायों के आर्थिक साधन

(Resources of Local Bodies)

स्थानीय निकायों की आय का सबसे प्रमुख साधन केन्द्रीय सरकार द्वारा दी जाने वाली आर्थिक सहायता है। पहले केन्द्रीय राजान से विशेष कामों के लिए ही विनाश अनुदान दिए जाते थे, परंतु अब सामान्य अनुदान देने की व्यवस्था की गई है।

स्थानीय करा, ऋणा, व्यापारिक आय, किराये, जुल्म आदि अब अनेक साधनों से ही स्थानीय निकायों को बहुत कुछ आय होती है, परंतु कुल व्यय का लगभग 1/3 भाग प्रायः सरकारी अनुदान से ही पूरा हो पाता है। स्थानीय करा में व कर शामिल होते हैं, जिन्हें स्थानीय निकाय भूमि व मयनों के मालिकों और किरायेदारों को लगाते हैं। स्थानीय निकाय बड़े खर्चों जैसे जमीन प्राप्त करने, इमारतें सँभाल कराने और इसी प्रकार के अन्य स्थायी कामों के लिए धन का प्रबंध करने को ऋण ले सकती हैं। इन कर्जों के लिए गृह निर्माण विभाग और स्थानीय सरकार के मंत्रालय से स्वीकृति लेनी पड़ती है।

एक स्थानीय निकाय के वित्तीय मामलों पर उनकी वित्तीय समिति नियंत्रण रखती है और गृह निर्माण एवं स्थानीय सरकार के मंत्रालय द्वारा नियुक्त लेखा परीक्षकों (Auditors) द्वारा या कि ही मामलों में लेखा परीक्षकों की व्यावसायिक फर्म द्वारा उनकी लेखा-परीक्षा (Audit) की जाती है, यद्यपि यह अंतिम प्रणाली अधिकतर प्रयोग में नहीं लायी जाती।

EXERCISES

Chapter—1

- 1 Describe the different sources of the British Constitution Discuss the main elements that go to make the British Constitution
ब्रिटिश संविधान के विभिन्न स्रोतों का वर्णन कीजिए। उन तत्वों का विवेचन कीजिए जो ब्रिटिश संविधान का निमाण करते हैं।
- 2 Examine briefly the landmarks in the development of the British Constitution
ब्रिटिश संवैधानिक विकास के सीमा चिह्नों की संक्षिप्त समीक्षा कीजिए।
- 3 "The British Constitution is the result of development and not of design" Discuss
"ब्रिटिश संविधान विकास का परिणाम है, न कि रचना का।" समीक्षा कीजिए।
- 4 Critically examine the nature of the British Constitution
ब्रिटिश संविधान की प्रकृति की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए।
- 5 Briefly describe the salient features of the British Constitution
ब्रिटिश संविधान की विशेषताओं का संक्षेप में वर्णन कीजिए।
- 6 What is meant by 'Rule of Law' in Great Britain? What recent developments seem to threaten its existence?
ग्रेट ब्रिटेन में 'विधि शासन' से क्या अभिप्राय है? वर्तमान में ऐसी कौनसी बातें हो गई हैं जो इसके प्रति खतरनाक हैं?

Chapter—2

- 1 What is the importance of 'Constitutional Conventions' in the working of the British Constitution? Explain with examples
'संविधानिक अभिसमयों' का ब्रिटेन के संविधान के कार्यान्वयन में क्या महत्त्व है? उदाहरण देकर समझाइये।

- 2 Distinguish between the Laws and Conventions of the Constitution Why do Conventions arise and what is the sanction behind them? Give some important Conventions of British Constitution

संविधानिक कानून और अभिमतया में क्या अंतर है? अभिमतयो का उदय क्या होता है और उनका पालन क्या किया जाता है? ब्रिटिश संविधान के प्रमुख अभिमतया का वर्णन कीजिए।

Chapter-3

- 1 State briefly what do you understand by the term 'Crown' in the British Constitution and distinguish it from the King

'क्राउन' शब्द से आप क्या समझते हैं? सम्राट और क्राउन में क्या अंतर है?

- 2 Examine the position and functions of the Crown in the British Constitution

ब्रिटिश संविधान में क्राउन की स्थिति और कृत्या का वर्णन कीजिए।

- 3 Discuss the position of the monarch in the British Constitution Why does monarchy survive?

ब्रिटिश सम्राट की स्थिति की विवेचना कीजिये। सम्राट उद अनी तर अस्तित्व में क्या है?

- 4 "The King can do no wrong" Explain the meaning and implication of the statement

'सम्राट भूल नहीं कर सकता। इस कथन का अर्थ और महत्व बतलाइये।

- 5 Discuss the utility of monarchy in Britain

ब्रिटेन में राजतय की उपयोगिता का वर्णन कीजिए।

- 6 "The Government of the United Kingdom is in ultimate theory an absolute monarchy, in form a limited monarchy and in actual character a democratic republic" Explain

'ब्रिटिश शासन सिद्धांततः निरकुश राजतय, स्वरूप में सीमित राजतय और व्यवहार में लोकतन्त्रात्मक गणतन्त्र है।' इस कथन की विवेचना कीजिए।

Chapter-4

- 1 What are the features of the Cabinet system of Government? How far they are present in Britain?

मंत्रिमण्डलात्मक पद्धति की सरकार के कौन कौन से लक्षण हैं? वे कहा तक ब्रिटेन में विद्यमान हैं?

- 2 Examine the position and functions of the Privy Council in Britain
ब्रिटेन में प्रिवी परिषद् की स्थिति तथा कृत्यों का वर्णन कीजिए ।
- 3 Explain the structure, role and functions of the Cabinet in the British Constitution
ब्रिटिश संविधान में उसकी मंत्रिमण्डल के संगठन, कृत्य तथा स्थिति का वर्णन कीजिए ।
- 4 Examine critically the statement that "the Cabinet in Britain is the steering wheel of the ship of the State and the steersman is the Prime Minister"
'ब्रिटिश मंत्रिमण्डल राज्यरूपी जहाज का यंत्र है और प्रधानमंत्री उस यंत्र का चालक' । इस कथन की विवेचना कीजिए ।
- 5 'Today it is not the House of Commons which controls the Cabinet but the Cabinet which controls the House'
Explain and account for this development
'वर्तमान युग में लोक सभा मंत्रिमण्डल पर नियन्त्रण नहीं रखती, बल्कि मंत्रिमण्डल ही लोक-सभा पर नियन्त्रण रखता है ।' इस विकास की व्याख्या कीजिए एवं कारण बतलाइए ।
- 6 Is there Cabinet dictatorship in Britain ? Give reasons in support of your answer
क्या ब्रिटेन में मंत्रिमण्डलीय अधिनायकत्व है ? अपने उत्तर की पुष्टि में तर्क दीजिए ।

Chapter—5

- 1 Describe the powers, functions and position of the British Prime Minister Is he 'The first among the equals ?'
ब्रिटिश प्रधानमंत्री की शक्तियाँ, कृत्य और स्थिति का वर्णन कीजिए । उसे क्यों 'समकक्षों में प्रथम' कहा जा सकता है ?
- 2 'The fact cannot be got around, however, that to all interests and purposes the powers of pulse is no longer in the Parliament but rather in the cabinet Discuss
'तथ्य तो यह है कि सभी दृष्टियों से शक्ति अब संसद् के हाथ में नहीं रही, अपितु मंत्रिमण्डल के हाथ में चली गई है ।' विवेचना कीजिए ।

Chapter—6

- 1 ब्रिटिश संविधान में विशेषज्ञों तथा अविशेषज्ञों के कृत्यों की आलोचनात्मक विवेचना कीजिए।
- 2 "The British Parliament is a tool in the hands of the ministers and the ministers are as tools in the hands of the Permanent officials" Examine 'ब्रिटिश संसद मंत्रियों के हाथ में और मंत्री स्थायी कर्मचारी वर्ग के हाथ में किलोरे के समान है।' इस कथन की विवेचना कीजिए।

Chapter--7

- 1 How far it is correct to call the sovereignty of the British Parliament a myth? Account for the progressive decline of the actual powers of the British Parliament 'ब्रिटिश संसद की सम्प्रभुता' को भ्रम कहना कहा तक उचित है? ब्रिटिश संसद की शक्तियों के ह्रास का कारण बतलाइये।
- 2 Discuss the composition, functions and powers of the House of Lords and critically examine its utility in the British Constitutional system लाइसन्स की रचना, कृत्य तथा शक्तियों का वर्णन और ब्रिटिश संविधानिक व्यवस्था में इसकी उपयोगिता की परीक्षा कीजिये।
- 3 'The House of Lords should be either ended or amended' Comment upon this statement 'लाइसन्स का या तो अंत होना चाहिए या सुधार।' इस कथन की समीक्षा कीजिए।
- 4 Describe the composition, powers and functions of the House of Commons in England ब्रिटिश लोक सभा की रचना, अधिकार तथा कृत्यों का वर्णन कीजिए।
- 5 Explain the procedure for the passing of Laws in England and compare the same with that in the U S A ब्रिटेन में प्रचलित विधि निर्माण की प्रक्रिया का वर्णन कीजिये और उसकी तुलना अमेरिकन प्रक्रिया से कीजिए।
- 6 Critically examine the committee system in England and compare it with that of America ब्रिटिश समिति पद्धति की आलोचनात्मक विवेचना कीजिए तथा अमेरिकन पद्धति से इसकी तुलना कीजिए।

- 7 'What is meant by 'Delegated Legislation' ? Account for its growth in Great Britain in modern time and discuss its merits and demerits

'प्रदत्त विधायन' से आप क्या समझते हैं ? इसके विकास के कारणों का विवेचन कीजिए और गुण और दोषों का वर्णन भी कीजिए ।

- 8 How is the Speaker of the British House of Commons elected ? Describe his powers and functions Compare and contrast them with those of the Speaker of the House of Representatives in U S A

ब्रिटिश लोक सभा के अध्यक्ष का निर्वाचन कैसे होता है ? इसके अधिकारों तथा कृत्या का वर्णन कीजिये । इनकी तुलना से रा अमेरिका की प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष की शक्तियाँ व कृत्यों से कीजिए ।

Chapter—8

- 1 Mention the main features of the British party system and compare them with those of America and France

ब्रिटिश दल प्रथा की प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख कीजिए और अमेरिका तथा फ्रांस से उनकी तुलना कीजिए ।

- 2 Describe the organisation, aims and methods of parties in Britain

ब्रिटिश राजनीतिक दलों के संगठन, उद्देश्य तथा कार्य-पद्धति की विधि का वर्णन कीजिए ।

- 3 'What advantages has the two party system given to Britain ? What are the reasons for its strength ?

द्वि-दलीय पद्धति की प्रधानता से ब्रिटेन को क्या लाभ हुए हैं ? ब्रिटेन में इस पद्धति के स्थायित्व के क्या कारण हैं ?

- 4 Describe the parliamentary organisation of the British Political Parties What is the relationship between it and the party organisation outside parliament ?

ब्रिटिश दलों के संसदीय संगठन का वर्णन कीजिए । दल के बाह्य संगठन से उसका क्या सम्बन्ध है ?

Chapter--9

- 1 Point out the main features of judicial system in Fr

ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की विशेषताओं का वर्णन कीजिए ।

- 2 What is meant by 'Rule of Law'? How far does it guarantee the rights of the people?

'कानून के शासन' का क्या अर्थ है? यह नागरिकों के अधिकारों का क्या स्तर सुरक्षित रखता है?

Chapter--10

- 1 Describe briefly the importance of Local Administration. Give an account of the gradual growth of British System of Local Government. Also discuss the salient features of this system in Britain.

स्थानीय शासन के महत्त्व पर संक्षिप्त प्रकाश डालिए। ब्रिटेन में स्थानीय शासन के क्रमिक विकास का बतलाते हुए उसकी विशेषताओं को प्रकट कीजिए।

- 2 Describe the chief organs of Local-Self Government in Britain and their functions. How does the Central Government exercise control over these local bodies?

ब्रिटेन की स्थानीय निकायों के मुख्य अंग तथा उनके कर्तव्य का वर्णन कीजिए। उन पर केन्द्रीय सरकार किस तरह से नियंत्रण स्थापित करती है?

- 3 Write short note on the Government of London.

लंदन की सरकार पर एक संक्षिप्त टिप्पणी लिखिये।

- 4 Discuss the functions and resources of Local Government in Britain.

ब्रिटेन में स्थानीय शासन के कार्यों और साधनों की विवेचना कीजिए।

SELECTED READINGS

- | | |
|----------------|---|
| 1 Bagehot | : The English Constitution |
| 2 Bailey | British Parliamentary Democracy |
| 3 Dicey | : Introduction to the Law of the Constitution |
| 4 Jennings | The British Constitution |
| 5 Laski | Parliamentary Government in England |
| 6 Lowell | The Government of England |
| 7 Ogg & Zink | Modern Foreign Governments |
| 8 Wheare | Modern Constitution |
| 9 Amos | The English Constitution |
| 10 Carter | : <i>Government of Great Britain</i> |
| 11 Greaves | : The British Constitution |
| 12 Keith | : British Cabinet System |
| 13 Marriot | Mechanism of the Modern State |
| 14 Martin | The Magic of Monarchy |
| 15 Munro | : The Governments of Europe |
| 16 Ogg | English Government and Politics |
| 17 Standard, H | : The Two Constitutions |
| 18 Finer | Governments of Greater European Powers |
| 19 Finer | The British Civil Services |
| 20 Taylor | The House of Commons at Work |
| 21 Bailey | Political parties and the Party system in Britain |
| 22 Bulmer | The Party system in Great Britain |
| 23 Malenzie | British Political Parties |

- 24 Barker Britain and the British People.
- 25 Briers and Others Papers on Parliament A Symposium
- 26 Neumann European and Comparative Governments
- 27 Jennings Law of the Constitution
- 28 Robsen : Administrative Law in England
- 29 Robsen Britain, An Official Hand-Book, 1963 ed
- 30 Maud : Local Government in Modern England
- 31 Finer : English Local Government
- 32 Jackson Local Government in England and Wales
- 33 Robsen *The Development of Local Government*
- 34 Clarke : The Local Government of the United Kingdom
- 35 Cole Local and Regional Government
-

अमेरिका का संविधान

(THE AMERICAN CONSTITUTION)

“जैसे अमेरिका अग्रेजी बन गया वैसे ही उपनिवेशों में अग्रेजी सरकारी अमेरिकी बन गई। इन समस्याओं ने पथक पृथक उपनिवेशों के राजनैतिक जीवन की नयी स्थितियों व नई सुविधाओं के अनुकूल अपने आपको ढाल लिया। ये उपनिवेश प्रारम्भ में कठिनाइयों से लड़े, फिर विस्तृत हुये और अन्त में विजयी हुये। इन्होंने बिना अग्रेजी स्वभाव छोड़े अमेरिकन रूप व रस प्राप्त कर लिया।”

—बुडो विलसन

“अमेरिका का विधान सब कुछ काट छाट के बाद भी सत्तार के समस्त विधानों से थोड़ा है, क्योंकि इसकी योजना अति सुन्दर है, यह जनता की आवश्यकताओं के अनुकूल है, यह सरल और सक्षिप्त है, इसकी भाषा स्पष्ट है और इसमें सिद्धांतों को निश्चिततः के साथ साथ विस्तृत विवरणों के लिये लचीलापन है।”

—लार्ड ब्राइट

1

अमेरिका के संविधान का विकास व स्वरूप (GROWTH AND NATURE OF THE CONSTITUTION OF THE U S A)

“हमारा यह अटल निश्चय है कि मतको का मरना व्यय नहीं जायेगा ।
ईश्वर के अधीन इस जाति में स्वतंत्रता का नया जन्म होगा
और ऐसी सरकार जो जनता की होगी, जनता के
द्वारा होगी और जनता के लिए होगी,
इस पृथ्वी से समाप्त नहीं
होने पावेगी ।”

—अब्राहम लिंकन

संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान वर्तमान लिखित संविधानों में सबसे प्राचीन है । इसका जन्म उन समय हुआ था जबकि फ्रांस में ‘राजतन रोम में ‘पवित्र साम्राज्य (Holy Empire), कुस्तुतुनिया में सुल्तान खलीफा (Sultan Caliph), पर्किया में ‘स्वर्ग आदेश’ (Mandate of Heaven) में विभूषित सम्राट और जापान में ‘मन साम्राज्य (Hermit Empire) था । किन्तु ये सभी राज्य वर्षों पूर्व अतीत के गर्भ में विलीन हो गये, जबकि अमेरिका का संविधान नदियों के झंझावतों को चलेते हुए आज भी सिर उठाये जादस प्रस्तुत कर रहा है ।

अमेरिकन संविधान की उत्पत्ति और उसका विकास (Origin and Development of the American Constitution)

संयुक्त राज्य अमेरिका की वर्तमान शासन-पद्धति का आधार सन 1787 में फिंशडलफिया कांफ्रेंस द्वारा निर्मित संविधान है, जो सन 1789 का संविधान कहलाता है । पूर्णतः निर्मित और लिखित संविधान होते हुए भी विगत लगभग 180 वर्षों में यह निरन्तर विकसितमान रहा है । यह संविधान अस्तित्व में बंसे आया-इसके पीछे एक लम्बी कहानी है —

उपनिवेश निर्माण

वालम्बस द्वारा अमरिका के विंगाल महाद्वीप की खोज करने के बाद गन शन यूरोप की जातियां नए प्रदेस की भूमि पर अपने उपनिवेश कायम करना शुरू कर दिया। प्रारम्भ में अंग्रेज जागमनवाजिया का ही प्रधानता रही, परन्तु शन-गने विभिन्न कारणों, जमनी, पुनगा, मयरण्ड स्फॉटलण्ड, म्विजर लैण्ड, स्पन, फ्राम जादि स भी लाग विंगाल नस्था में अमरिका आर उनके विविध भागों में बस गये। यूरोपवाजिया का वाड अमरिका में निरतर जाती ही गई। फरम्बरूप जहा 1690 में अमरिका की जननस्था लाग 2½ लाग था, वहा 1775 में वह लगभग 25 लाग हा गई।

इंग्लैण्ड और युरोप से आये हुए लोग अपनी भाषा, मस्कृति और विचार धारा में अपने साथ लाये। इन सभी लोगों के परस्पर घुलन मिलन से अमरिका में एक नवीन मस्कृति का उदय हुआ जिनमें इंग्लैण्ड और युरोप दोनों की मस्कृतियों के बीज थे। व्यवस्था प्रिय हान के कारण अविशाल लोग न यह उचित समझा कि उपनिवेशों की स्थापना के लिए इंग्लैण्ड की मानू मरकार से जाना प्राप्त करली जाय। इंग्लैण्ड के राजा न प्रपत्रा (Charters) के रूप में विविध व्यक्तियों और सस्थाओं का इन प्रकार की जानाय प्रदान की। फरम्बरूप उपनिवेशों की स्थापना का सिलसिला जारी हुआ और मने 1776 तक अमरिका में जम्ग लगभग 13 उपनिवेशों की स्थापना हुई जा आतरिक मामलों में स्वतासित होन हुए भी इंग्लैण्ड के आधिपत्य में थे।

जम् प्रकार जिन उपनिवेशों की स्थापना अमरिका में हुई, वे मरगत तीन प्रकार के थे — सम्राट के उपनिवेश (Royal or Crown Colonies) स्वाम्याधीन उपनिवेश (Proprietary Colonies), एंग चार्टर या अधिकार पत्र प्राप्त उपनिवेश (Charter colonies)। सम्राट के उपनिवेशों की सख्या सबसे अधिक थी। ये उपनिवेश पूरी तरह सम्राट के नियंत्रण में थे। सम्राट के प्रतिनिधि के रूप में इनमें गवर्नर नियुक्त होते थे। स्वाम्याधीन उपनिवेशों का शासन ऐसे व्यक्तियों के अधिकार में था जिन्होंने शासन करने का अधिकार प्राप्त कर लिया था। इनका शासन प्रबंध अपना था किन्तु सम्राट के विधि पर वीटा (Veto) का अधिकार था। चार्टर-उपनिवेश कम्पनियों द्वारा बसाये गये थे। ये ब्रिटिश शासन के नियंत्रण में थे और इंग्लैण्ड की विधियां के प्रतिबल विधि निर्माण नहीं कर सकते थे। स्पष्ट है कि तीनों प्रकार के उपनिवेशों की स्थिति में परस्पर कुछ अंतर था। पर सबकी सामान्य बात यह थी कि अपनी आतरिक नीति का निर्णय करने में यद्यपि वे पर्याप्त रूप से स्वतंत्र थे, किन्तु इनके वैदेशिक मामलों व सना एंग युद्ध सम्बंधी मामलों तथा कस्टम (Custom) सम्बंधी विषयों का मन्तव्य इंग्लैण्ड की मरकार द्वारा होता था।

बार्सिगटन के नातृत्व में तेरह के तेरह उपनिवेशों ने अपनी स्वतंत्रता की घोषणा कर दी और इंग्लैंड के विरुद्ध युद्ध की शुरुआत करते हुए 4 जुलाई सन् 1776 को ब्रिटिश सम्राट के प्रति अपनी स्वामिभक्ति का त्याग कर दिया। वे स्वतंत्र और प्रभुसत्ता-सम्पन्न राज्य बन गये।

स्वतंत्रता की घोषणा के तुरन्त बाद ही उपनिवेशवासियों ने सबसे पहले अपना ध्यान सर्गाठित होकर युद्ध करने पर दिया। यह युद्ध लगभग 6 वर्षों तक चला और अन्त में उपनिवेशों की जीत हुई। इंग्लैंड में लॉर्ड नाथ की सरकार ने त्यागपत्र दे दिया तथा नयी सरकार ने निश्चय किया कि स्वतंत्रता की घोषणा (The Declaration of Independence) के आधार पर संधि संधि कर ली जाए। 1783 में संधि पर विधिवत् हस्ताक्षर हो गये जिसमें यह मान लिया गया कि सभी 13 उपनिवेश पूर्णतया स्वतंत्र तथा प्रभुतासम्पन्न राज्य होंगे।

राष्ट्रीय व्यवस्था की स्थापना, 1776

1783 में उक्त संधि पर हस्ताक्षर होने से पूर्व 12 जून, 1776 को, महाद्वीपीय कांग्रेस ने प्रत्येक उपनिवेश से एक-एक सदस्य लेकर एक समिति का निर्माण किया था जिसका कार्य एक ऐसे मध्य (Confederation) के सविधान का विचार करना था जिसके अंतर्गत एक होकर सभी उपनिवेश स्वाधीनता संग्राम को चला सकें और आंतरिक व्यवस्था बनाए रख सकें। नवम्बर 1777 में महाद्वीपीय कांग्रेस ने (जो सभी उपनिवेशीय राज्यों की सम्मिलित सभा थी) स्थायी सभ के निर्माण से सम्बन्धित धाराओं का स्वीकार कर लिया। पहली मार्च 1781 तक सभी राज्यों में सभ या सभों की इन धाराओं (Articles of Confederation) पर अपनी स्वीकृति दे दी और उसी दिन ये धाराएँ लागू हो गईं। ये धाराएँ अथवा अनुच्छेद ही मयुक्तराज्य अमरिका के 'प्रथम सविधान' थे। उल्लेखनीय है कि इस मधीय व्यवस्था का अस्थायी रूप से तो लागू सन् 1777 में ही कर दिया गया था ताकि युद्ध में बाधा न पहुँचे।

उपरोक्त सविधान के अंतर्गत एक ऐसी केन्द्रीय सरकार की स्थापना की गयी जिसके अधिकार निश्चित और सीमित थे। सविधान की प्रथम धारा के अनुसार मध्य का नाम मयुक्तराज्य अमरिका रखा गया। एक अन्य धारा के अनुसार प्रत्येक राज्य की स्वतंत्रता और सत्ता की रक्षा स्वीकृत की गयी। प्रभुता राज्यों में निहित रखी गयी और केन्द्रीय सरकार की शक्ति सीमित मानी गयी। मधीय शक्तियों का कार्यान्वयन करने के लिए एक कांग्रेस की स्थापना की गयी जिसमें प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधि सम्मिलित किए गये। यह आवश्यक रखा गया कि प्रत्येक राज्य कम से कम दो और अधिक से अधिक सात प्रतिनिधि भेज सके। प्रत्येक राज्य को बस एक मत देने का अधिकार (One State One Vote) ही। यह भी व्यवस्था की गयी कि किसी प्रस्ताव की स्वीकृति के लिए 13 राज्यों में से

9 का बहुमत आवश्यक होगा। कांग्रेस का रूप एकसदनीय (Unicameral) रखा गया। महाद्विपीय कांग्रेस की अपेक्षा इस सर्ग या सभ की कांग्रेस के अधिकार निश्चित और स्पष्ट रख गये जिनके आधार पर वह सभी राज्यों का सामान्य हित साधन कर सकती थी।

संघीय व्यवस्था की असफलता और उसके दुष्परिणाम

उपरोक्त व्यवस्था के कारण सभ वस्तुतः बहुत ही निबल था। उसके पास वास्तविक शक्ति का सवधा अभाव था। कांग्रेस को कायपालिका सम्बन्धी कोई अधिकार प्राप्त न थे। इस बात की भी व्यवस्था नहीं थी कि यदि कोई राज्य केन्द्र के आदेश या उसके द्वारा की हुई मन्त्रियों के दायित्वों का पालन न करे तो केन्द्र क्या कारवाई कर सकेगा? केन्द्रीय अथवा मन्तीय सरकार को यह अधिकार भी नहीं था कि वह कर उगा सके तथा राज्यों के बीच होने वाले व्यापार का नियंत्रण कर सके।

इन निबलताओं के कारण सभ की व्यवस्था स्थायी सिद्ध न हो सकी। कुछ ही समय में राज्यों के पारस्परिक सहयोग का अन्त हो गया। मन्तीय व्यवस्था उन्हें कोई वास्तविक एकता प्रदान नहीं कर सकी। वस्तुतः सभ की स्थिति प्रारम्भ से ही उस बालू की रस्मी के समान थी जो किसी को बाध मक्ते में असमर्थ थी। गुनरा के शब्दों में "इस सभ की दुर्बलता यह थी कि इसके पास व चार वस्तुएँ नहीं थी जो प्रत्येक राष्ट्रीय सरकार के पास होनी चाहिए अर्थात् कर एकत्रित करने, ऋण देना, व्यापार का नियंत्रण करने तथा सेना एकत्रित करके रक्षा की पूर्ण व्यवस्था की शक्ति। ये शक्तियाँ मन् 1787 के नये संविधान द्वारा कांग्रेस को दी गयी।"

संघीय व्यवस्था की दुर्बलता के कारण शीघ्र ही अनेक कठिनाइयाँ पैदा हो गयीं। राज्या में अमान्ति फल गयी और कई जगह पर विद्रोह भी हो गये। चारों तरफ असंतोष, आर्थिक परेशानियाँ, ईर्ष्या और प्रादेशिकता का बालूवाला हा गया।

फिलाडेलफिया सम्मेलन और नये संविधान का निर्माण

शीघ्र ही यह स्पष्ट हो गया कि सन् 1776 की संघीय व्यवस्था में आवश्यक परिवर्तन किए जाने चाहिए। इस दृष्टि से संविधान की धाराओं में सुधार क जो भी प्रयत्न किए गये व सफल न हो सके और राज्यों में गृह युद्ध छिड़ जान का भय उत्पन्न हो गया। इस स्थिति का अनिवाय परिणाम यह हुआ कि केन्द्र का शक्तिशाली बनाने के लिए और विधान में तुरन्त परिवर्तन करने के लिए सम्पूर्ण देश में एक आन्दोलन सा उठ खड़ा हुआ। जाज वार्निगटन ने स्पष्ट शब्दों में कहा "एक राष्ट्र के रूप में हम अधिक दिनों तक तब तक जीवित नहीं रह सकते जब तक किसी स्थान पर एक ऐसी सत्ता की स्थापना न करें जो इतनी शक्ति के साथ राज्य सरकारों, विभिन्न राज्यों में कार्य कर रही है।"

जाज वाशिंगटन का मत धीरे-धीरे जनता का मत हो गया और 1787 में कांग्रेस ने मधीय नियमावली का नशाधित करन तथा मध को दृढ बनान की दृष्टि से एक सम्मेलन बुलाने का प्रस्ताव पारित किया। फलस्वरूप मई, 1787 फिला डेलफिया में महान सम्मेलन हुआ जिसमें 12 राज्यों के 55 प्रतिनिधि आए। केवल रोड द्वीप (Rhode Island) ने अपना कोई प्रतिनिधि नहीं भेजा। सम्मेलन का सभापतित्व जाज वाशिंगटन ने किया। प्रतिनिधियों ने सारी समस्या को बड़े अच्छे ढंग से मुलज्ञाना आरम्भ किया। उनका उद्देश्य एक सुदृढ केन्द्रीय सरकार की स्थापना करना था जिसके साथ साथ राज्यों की भी अधिकाधिक व्यक्तिगत स्वतंत्रता स्थापित रहे।

फिलाडेलफिया सम्मेलन में विचार-विमर्श के दौरान यह स्पष्ट हो गया कि 1776 के मधीय ढांचे में सुधार मात्र से काम नहीं चलेगा वरन् एक पूणत नवीन सांविधानिक ढांचा तैयार करना होगा जिसमें स्वशासित राज्या और शक्तिशाली केन्द्र की शक्ति का उचित सामंजस्य होगा। लगभग 4 माह के बाद 17 सितम्बर, 1787 का सर्वसम्मति से एक प्रलेख (Document) बन पाया जिसमें नूतन शासन विधान स्वीकार किया गया। यह निश्चय किया गया कि इसे लागू करने के लिए 13 में से कम से कम 9 राज्यों का सम्मेलन उसे अलग अलग स्वीकार कर ले।

इसके बाद ही संविधान में की गयी प्रशासनिक व्यवस्था को लेकर राज्यों में गम्भीर मतभेद व्याप्त हो गया और 1787 के अन्त तक केवल 3 राज्यों की स्वीकृति प्राप्त हो सकी। वास्तव में सम्पूर्ण देश दो दलों में बंट गया। एक दल के लोग सध विरोधी (Anti-Federalists) थे। वे केन्द्र को अधिक शक्तिशाली बनाने के पक्ष में नहीं थे और चाहते थे कि केन्द्रीय शासन स्वतंत्र राज्यों का एक सिविल संगठन मात्र बना रहे। दूसरे दल के लोग सध समर्थक (Federalists) थे जो केन्द्रीय सरकार का पर्याप्त रूप से शक्तिशाली बनाना चाहते थे। नये प्रस्तावित संविधान का बहुत से लोगों द्वारा दम आवाज पर भी विरोध किया गया कि उसमें अधिकार पत्र (Bill of Rights) की व्यवस्था नहीं की गयी थी और इस कारण लोगों की स्वतंत्रता का खतरा पैदा हो सकता था। मघात्मक शासन के समर्थक (Federalists) ने संविधान में अधिकार-पत्र (Bill of Rights) की बात में केवल मान ली वरन् संविधान में प्रथम दम नये सांग्रान करके उस लागू भी कर लिया। परिणाम यह निकला कि उन राज्यों ने भी अब प्रस्तावित संविधान की स्वीकार कर लिया जिन्होंने अब तक कोई निणय नहीं किया था। 21 जून, 1788 तक नये संविधान का राज्यों की आवश्यक संख्या द्वारा स्वीकृति दे दी गयी और तब सवग (Confederation) ही कार्रवाई न एक विधि द्वारा यह जाना दी कि नये संविधान के अनुसार निर्वाचन हो तथा नया सरकार 4 मार्च, 1789 से देश का शासन चार सम्भाले। अब निर्वाचन हुए, माट के सभासद और कांग्रेस के

प्रतिनिधिगण चुने गए तथा जाज वाशिंगटन के राष्ट्रपतिपद में नयी सरकार का कार्यभार सम्भाला। इस प्रकार पुराना मघ या संघ (Confederation) समाप्त हो गया और नया मघ अस्तित्व में आया।

आज अमेरिका के संयुक्त राज्य में 50 राज्य सम्मिलित हैं जो उन्नीसवीं संविधान से 'बंधे हुए हैं' जिसे सन 1789 का संविधान कहा जाता है। अमेरिकावासी का अपना इस संविधान में बड़ा प्यार है।

अमेरिकन संविधान का स्वरूप अथवा उसकी विशेषताएँ

(Salient Features of the American Constitution)

(1) लिखित संविधान—अमेरिकन संविधान आधुनिक युग का प्राचीनतम लिखित और निश्चित संविधान (A Written and Inacted Constitution) है। यद्यपि इसमें संशोधन और परिवर्तन हात रहते हैं, तथापि सम्पूर्ण संविधान एक क्रमबद्ध विधान के रूप में है जिसे आधे घण्टे में पढ़ कर समाप्त किया जा सकता है।

यह एक छोटा प्रलेख है, जिसमें शासन के मूल सिद्धांतों, शासन के विभिन्न अंगों के कार्यों और कार्यक्षेत्रों, नागरिकों के अधिकारों आदि का लिखित विधान किया गया है। इसका यह आशय नहीं है कि संविधान का अलिखित अंग ही नहीं है। ब्रिटिश संविधान की भांति इसमें भी अनेक परम्पराओं और अभिसमयों का प्रवेश हुआ गया है। ये परम्पराएँ या अभिसमय उन्नीसवीं शताब्दी में मान्य थे जिस रूप में मूल संविधान। किसी व्यक्ति का राष्ट्रपति पद के लिए दो बार से अधिक निर्वाचित न होना, मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था, सीनेट की सीद्दाहता (Senatorial Courtesy), दल पद्धति, राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष निर्वाचन आदि के सम्बन्ध में संविधान मौन है।

(2) संक्षिप्त संविधान—लिखित होने के साथ ही अमेरिकन संविधान अति संक्षिप्त भी है। इसमें केवल 7 अनुच्छेद हैं। कुल चार हजार शब्दों का यह संविधान दो बार पढ़ना पड़ेगा और इसका भी आधे घण्टे में पढ़ना संभव है। संविधान इतना संक्षिप्त इसलिए है कि इसमें आधारभूत सिद्धांतों (Fundamentals) का प्रतिपादन किया गया है और विस्तार की बातों का परम्परा व्यवस्था प्रशासनिक आलाओं द्वारा निर्णीत किए जाने के लिए छोड़ दिया गया है। संविधान निर्माताओं ने एक 'स्ट्रेट जैकेट' (Strait Jacket) के रूप में तैयार नहीं किया था वरन् उन्होंने केवल उसका ढांचा तैयार किया था जिसे भावी मन्त्रिमन्त्रियों ने भरकर पूरा जीवन दिया है।

संविधान की इस संक्षिप्तता का प्रभाव हमें कई दिशाओं में स्पष्ट दिखाई देता है—

(1) कानून व परम्पराओं दोनों से ही संवधानिक ढांचे का निर्माण। जिसमें परम्पराओं का बलवत्त रूप तथा कानून का अधिक है।

(11) संविधान अनेक बातों के विषय में मौन है। उदाहरणार्थ, वकील, वज्र निमाण, कृषि, श्रम, शिक्षा आदि के सम्बन्ध में संविधान में कोई व्यवस्था नहीं की गयी है।

(111) तीसरा प्रभाव संविधान के भारी विकास पर पड़ा है जो तीन रूपों में प्रकट हुआ है—(क) सक्षिप्तता के कारण संविधान का महत्व बढ़ गया है क्योंकि जिन विषयों पर यह मौन है उनके बारे में समय-समय पर दिये गये यायिक निष्पत्तियाँ संविधान के अंग बन जाते हैं और संविधान का विकास होता रहता है, (ख) इस सक्षिप्तता के फलस्वरूप निहित शक्तियाँ के सिद्धांत (Doctrine of Implied Powers) का उदय हो गया है एवम् (ग) इस सक्षिप्तता के कारण ही लाभदान की प्रणाली (Spoil System) का उदय हुआ है। इस प्रणाली का यद्यपि आज भी प्रचलन है कि तु इसका प्रभाव पहले के समान नहीं रहा है।

(12) इस सक्षिप्तता ने संविधान को स्थायित्व प्रदान करने में मदद की है।

(3) निर्मित संविधान—यह एक पूर्णतया निर्मित संविधान है जिसकी रचना एक सभा द्वारा हुई थी जो इसी कार्य के लिये निश्चित रूप में फिलाडेलफिया में 1787 में चुनाई गई थी। निर्मित संविधानों में विकास का जोर विकसित संविधानों में निर्माण का कुछ न कुछ तत्त्व आवश्यक रूप से विद्यमान रहता है। अमेरिका के निर्मित संविधान में भी विकास के तत्त्व मौजूद हैं। एक निश्चित समय पर निर्मित होने के पश्चात् इस संविधान में समय और आवश्यकताओं के अनुसार विकास होता रहा है और एनी अनक परम्परायें विकसित हुई हैं जिन्होंने संविधान के स्वरूप का निर्धारण किया है। यह विकास कांग्रेस के व्यवस्थापन, संविधान के संशोधन और यायिक निष्पत्तियों के द्वारा भी हुआ है।

(4) कठोर संविधान—यह कठोर या अचल (Rigid) संविधान है जिसमें संशोधन साधारण विधि-निमाण करने की प्रक्रिया द्वारा नहीं हो सकते हैं, जैसे कि इंग्लैंड में होते हैं। इंग्लैंड के विपरीत अमेरिका में विधि निर्माण करने वाले निकायों में जोर विधान में संशोधन करने वाले निकायों में बहुत कुछ अंतर है। अमेरिका में संवैधानिक संशोधन की एक विद्यमान प्रणाली है, जो जटिल और धीमी है। यही कारण है कि पिछले लगभग 180 वर्षों में संविधान में केवल 25 ही संशोधन हो पाये हैं।

संशोधन प्रक्रिया—संविधान में संशोधन करने के लिए दो विधियाँ हैं, जिनमें (1) संशोधन प्रस्तावित किया जाता है एवं (2) प्रस्ताव का पुष्टिकरण किया जाता है। पुष्टिकरण के अर्थ में संशोधन बंधनपूर्ण रूप में मान्य होता है। इन दोनों विधियों का विस्तृत निम्न प्रकार में—

= संविधान में संशोधन का प्रस्ताव दो प्रकार में किया जा सकता है—

(1) राष्ट्रपति या संशोधन का प्रस्ताव कर सकता है, यदि संसद द्वारा

मे पृथक 2 दो-तिहाई बहुमत उसकी आवश्यकता को स्वीकार करता हो।

(ख) दो तिहाई राज्या की व्यवस्थापिकायें भी कांग्रेस से सशोधन की प्राथना कर सकती हैं। ऐसा किये जाने पर कांग्रेस को इन सशोधनों का प्रस्ताव करने के लिये एक सम्मेलन बुलाना पड़ता है।

सशोधन किसी भी विधि से प्रस्तावित किये गये हों, वे माय उसी अवस्था में हा सकते हैं जबकि उन्हें निम्नलिखित विधियां में से किसी एक द्वारा पुष्टिकरण प्राप्त हो जाए—

(क) तीन चौथाई राज्यों की व्यवस्थापिकायें उनका पुष्टिकरण कर दें, अथवा।

(ख) इस उद्देश्य के लिए बुलाया गया तीन-चौथाई राज्यों का सम्मेलन (Convention) उसका पुष्टिकरण कर दे।

स्पष्ट है कि राष्ट्रीय सरकार और उप राज्य दोनों ही का संविधान के सशोधन में हाय रहता है और यह सशोधन-रीति सरल भी नहीं है।

पुष्टिकरण सम्बन्धी समय की सीमायें—कांग्रेस सशोधनों के प्रस्ताव को प्रस्तुत करते समय सीमा भी निश्चित कर सकती है कि अमुक अवधि तक यह पूरा हो जावे। वर्तमान समय में प्रत्येक दशा में 7 साल की अवधि निश्चित कर दी गई है जिसे सर्वोच्च न्यायालय ने भी मान लिया है। यदि सात वर्षों तक कोई सशोधन स्वीकृत नहीं किया जा सके तो वह विफल हो जाता है।

सशोधन की सीमा—संविधान की प्रथम धारा की 9 वीं उपधारा के पहिले व चौथे उपबन्धों पर किसी संवैधानिक सशोधन का प्रभाव नहीं पड़ सकता। संयुक्तराज्य अमेरिका में प्रत्येक राज्य को सीनेट में दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है और इस सम्बन्ध में भी कोई सशोधन राज्य की अपनी इच्छा के विरुद्ध स्वीकार नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त कोई भी राज्य किसी भी विषय पर न तो विरुद्ध राय देगा और न दो राज्य मिलकर ही कोई बात तय करेंगे—जब तक कि उन राज्यों की धारा सभायें उनके सम्बन्ध में स्वीकृति न दे दें।

(i) संविधान में सशोधन की इस प्रणाली के आधारों पर एक व्यक्ति भी सशोधन में रुकावट डाल सकता है। उदाहरण के लिये, यदि सीनेट में 100 सदस्यों में से 85 उपस्थित हों, जिसमें से 56 सशोधन के पक्ष में मत दें और 29 उनके विरोध में मत प्रकट करें तो वह सशोधन सीनेट में दो-तिहाई मर्यादा पक्ष में न होने से स्वीकार नहीं समझा जा सकता, चाहे प्रतिनिधि सभा में वह दो तिहाई मत से पास हो चुका हो।

(ii) सशोधन प्रणाली अत्यंत मंद है। यह बड़ी टढ़ी और लम्बी है।

(iii) यह बहुमत गमन की निरकुशता का उदाहरण है। सशोधन के प्रस्ताव के सम्बन्ध में 34 सीनेटर दोनों सदन के बहुमत को रद्द कर सकते हैं।

(11) संविधान अनेक बातों के विषय में मौन है। उदाहरणार्थ, वकील, वज्र निमाण, कृषि, श्रम, शिक्षा आदि के सम्बन्ध में संविधान में कोई व्यवस्था नहीं की गयी है।

(111) तीसरा प्रभाव संविधान के भारी विकास पर पड़ा है जो तीन रूपों में प्रकट हुआ है—(क) सक्षिप्तता के कारण संविधान का महत्त्व बढ़ गया है क्योंकि जिन विषयों पर यह मौन है उनके बारे में समय-समय पर दिये गये 'यायिक निर्णय' संविधान के अंग बन जाते हैं और संविधान का विकास होता रहता है, (ख) इस सक्षिप्तता के फलस्वरूप निहित शक्तियाँ के सिद्धांत (Doctrine of Implied Powers) का उदय हुआ है एवम् (ग) इस सक्षिप्तता के कारण ही लाभदान की प्रणाली (Spoil System) का उदय हुआ है। इस प्रणाली का यद्यपि आज भी प्रचलन है किंतु इसका प्रभाव पहले के समान नहीं रहा है।

(1V) इस सक्षिप्तता ने संविधान का स्यायित्व प्रदान करने में मदद की है।

(3) निर्मित संविधान—यह एक पूर्णतया निर्मित संविधान है जिसकी रचना एक सभा द्वारा हुई थी जो इसी कार्य के लिये निश्चित रूप से फिलाडेल्फिया में 1787 में बलाई गई थी। निर्मित संविधानों में विकास का और विकसित संविधानों में निर्माण का कुछ न कुछ तत्व आवश्यक रूप से विद्यमान रहता है। अमेरिका के निर्मित संविधान में भी विकास के तत्व मौजूद हैं। एक निश्चित समय पर निर्मित होने के पश्चात् इस संविधान में समय और आवश्यकताओं के अनुसार विकास होता रहा है और एसी अनेक परम्परायें विकसित हुई हैं जिन्होंने संविधान के स्वरूप का निर्धारण किया है। यह विकास कांग्रेस के व्यवस्थापन, संविधान के संशोधन और 'यायिक निर्णयों' के द्वारा भी हुआ है।

(4) कठोर संविधान—यह कठोर या अचल (Rigid) संविधान है जिसमें संशोधन साधारण विधि-निमाण करने की प्रक्रिया द्वारा नहीं हो सकते हैं, जैसे कि इंग्लैंड में होते हैं। इंग्लैंड के विपरीत अमेरिका में विधि निर्माण करने वाले निकायों में और विधान में संशोधन करने वाले निकायों में बहुत कुछ अंतर है। अमेरिका में संवैधानिक संशोधन की एक विशेष पद्धति है, जो जटिल और धीमी है। यही कारण है कि पिछले लगभग 180 वर्षों में संविधान में केवल 25 ही संशोधन हुए पाये हैं।

संशोधन प्रक्रिया—संविधान में संशोधन करने के लिए दो विधियाँ हैं, जिनमें

(1) संशोधन प्रस्तावित किया जात है एव (2) प्रस्ताव का पुष्टिकरण किया जाता है। पुष्टिकरण के बाद ही संशोधन वैधानिक रूप से मान्य होता है। इन दोनों विधियों का विशिष्ट निम्न प्रकार में है—

संविधान में संशोधन का प्रस्ताव दो प्रकार में किया जा सकता है—

(क) कांग्रेस स्वयं ही संशोधन का प्रस्ताव रख सकता है, यदि दोनों सदनों

में पृथक 2 दो-तिहाई बहुमत उसकी आवश्यकता का स्वीकार करता ही।

(ख) दा तिहाई राज्या की व्यवस्थापिकायें भी कांग्रेस से सशोधन की प्रायना कर सकती हैं। ऐसा किये जान पर कांग्रेस को इन सशोधनों का प्रस्ताव करने के लिये एक सम्मेलन बुलाना पडता है।

सशोधन किसी भी विधि से प्रस्तावित किये गये हों, व माय उसी अवस्था में हो सकते है जबकि उन्हें निम्नलिखित विधियां म से किसी एक द्वारा पुष्टिकरण प्राप्त हो जाए—

(क) तीन-चौथाई राज्यों की व्यवस्थापिकायें उनका पुष्टिकरण कर दें, अथवा।

(ख) इस उद्देश्य के लिए बुलाया गया तीन चौथाई राज्यों का सम्मेलन (Convention) उसका पुष्टिकरण कर दे।

स्पष्ट है कि सशोधन सरकार और उप राज्य दोनों ही का संविधान के सशोधन में हाथ रहता है और यह सशोधन रीति सरल भी नहीं है।

पुष्टिकरण सम्बन्धी समय की सीमायें—कांग्रेस सशोधना के प्रस्ताव को प्रस्तुत करते समय सीमा भी निश्चित कर सकती है कि अमुक अवधि तक यह पूर्ण हो जाव। वर्तमान समय में प्रत्येक दशा में 7 साल की अवधि निश्चित कर दी गई है जिसे सर्वोच्च न्यायालय न भी मान लिया है। यदि सात वर्षों तक कोई सशोधन स्वीकृत नहीं किया जा सके तो वह विफल हो जाता है।

सशोधन की सीमा—संविधान की प्रथम धारा की 9 वी उपधारा के पहिले व चौथे उपबन्धों पर किसी संवधानिक सशोधन का प्रभाव नहीं पड सकता। संयुक्तराज्य अमेरिका में प्रत्येक राज्य को सीनेट में दा प्रतिनिधि भजने का अधिकार है और इस सम्बन्ध में भी कोई सशोधन राज्य की अपनी इच्छा के विरुद्ध स्वीकार नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त कोई भी राज्य किसी भी विषय पर न तो विरुद्ध राय देंगे और न दो राज्य मिलकर ही कोई बात तय करेंगे—जब तक कि उन राज्यों की धारा सभायें उनके सम्बन्ध में स्वीकृति न दे दें।

(1) संविधान में सशोधन की इस प्रणाली के आधारों पर एक व्यक्ति भी सशोधन में रुकावट डाल सकता है। उदाहरण के लिये, यदि सीनेट में 100 सदस्यों में से 85 उपस्थित हों, जिसमें से 56 सशोधन के पक्ष में मत दें और 29 उसके विरोध में मत प्रकट करें तो वह सशोधन सीनेट में दो-तिहाई मर्यादा पक्ष में न होने से स्वीकार नहीं समझा जा सकता, चाहे प्रतिनिधि सभा में वह दा तिहाई मत से पास हो चुका हो।

(ii) सशोधन प्रणाली अत्यन्त मन्द है। यह बड़ी टडी और लम्बी है।

(iii) यह बहुमत शासन की निरकुशता का उदाहरण है। सशोधन के प्रस्ताव के सम्बन्ध में 34 सीनेटर दोनों सदनों के बहुमत को रद्द कर सकते हैं।

(7) प्रतिनिधि सत्तात्मक गणराज्य—अमेरिकन संविधान की एक अन्य विशेषता है—प्रतिनिधि सत्तात्मक गणराज्य (Representative Republic) का होना। प्रतिनिधि सत्तात्मक राज्य में जनता प्रतिनिधियों के द्वारा शासन करती है, देश के बड़े आकार के कारण वह प्रत्यक्ष रूप से शासन कायम नही कर सकती। गणराज्य के अन्तर्गत राज्य का अध्यक्ष वरानगत राजा नहीं बल्कि निर्वाचित राष्ट्रपति होता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में यह दोनों ही बातें विद्यमान हैं। वहाँ जनता अपने प्रतिनिधियों को चुनती है, जो निश्चित अवधि तक शासन का सञ्चालन करते हैं, और साथ ही राष्ट्रपति भी जनता द्वारा निर्वाचित होता है। राज्या की शासन प्रणाली भी प्रतिनिधिमूलक और गणतन्त्रात्मक है। यद्यपि राज्या के अपने अलग संविधान हैं, किन्तु मध्यम संविधान और राज्या का गणतन्त्रात्मक शासन की गारंटी दी गई है। संविधान में प्रत्येक राज्य को विदेशी आक्रमण, सुरक्षा तथा राज्य के उचित प्राधिकारी द्वारा मांग किये जाने पर जातिरिक्त विद्रोह के समय सहायता की गारंटी दी गई है।

(8) सघीय स्वरूप—संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान सनी दृष्टिकोणी से सघात्मक है।

प्रारम्भ में अमेरिकन संघ में तेरह राज्य थे, आज ५० हैं जो स्याई रूप से संघ में सम्मिलित हैं। सघात्मक पद्धति के जनानर के द्वीय और राज्या की शक्तिया संविधान में निर्धारित की गई हैं। साधारणत यह सिद्धांत अपनाया गया है कि राष्ट्रीय महत्व के विषय मघीय सरकार का और स्थानीय महत्व के विषय राज्या की सरकार को सौंप गये हैं, जबसिष्ट शक्तिया राज्य के पास हैं, यद्यपि आधुनिक काल में सघीय सरकार की शक्तिया अनरु कारणों से बढती ही जा रही हैं। शासन के तीना अंगों में न्यायापालिका सर्वोच्च है। व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन सीनेट में संघ के सभी राज्या का समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है। संविधान में निर्देश है कि इस व्यवस्था को भंग करने वाला कोई भी मशावन बंध नही समया जायेगा। सघाधन प्रक्रिया का राज्या में प्रस्तावना करने में और उसके पुष्टीकरण करने में पर्याप्त अधिकार प्राप्त हैं। अन्त में मघीय संविधान के अनुसार अमेरिका का संविधान लिखित एवं दुष्परिवर्तनीय है।

(9) न्यायिक सर्वोच्चता—अमेरिका के संविधान की एक अन्यतम विशेषता न्यायिक प्रभुता (Judicial Supremacy) का सिद्धांत है।

प्रथम, सर्वोच्च न्यायालय के पास संविधान की व्याख्या करने की महत्वपूर्ण शक्ति है। संविधान के नियमों के बारे में सर्वोच्च न्यायालय का निणय अन्तिम होता है। द्वितीय सर्वोच्च न्यायालय का न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial review) का अधिकार है, जिसके द्वारा वह संविधान मंडल के बनाये गये किसी भी ऐसे कानून को जो संविधानिक नियमों के विरुद्ध हैं और नागरिकों की स्वतन्त्रता

तथा उनके अधिकारों पर बुरासा घात करता हो, अवैध घोषित कर सकता है और उन्हें दंड में लागू होने से रोक सकता है। इस प्रकार का कार्य कानून कांग्रेस ने ही नहीं करा। राज्या के विधान मंडल ने भी बनाया है या कार्यपालिका न लागू किया है, तो भी उसे सर्वोच्च न्यायालय द्वारा रोका जा सकता है। ब्रिटेन, फ्रान्स और सोवियत मध्य में न्यायालय का न्यायिक पुनरावगमन की शक्ति प्राप्त नहीं है। इन देशों में विधान-मंडल की सर्वोच्चता (Legislative Supremacy) के सिद्धांत को अपनाया गया है।

(10) मौलिक अधिकारों का समावेश—अमेरिकन संविधान भारतीय संविधान की भांति ही जनता के अनेक मौलिक अधिकारों की गारंटी देता है। जनता को भाषण और प्रकाशन की स्वतंत्रता है। शांतिपूर्वक एकत्र हान तथा कण्टो के निवारण के लिए सरकार को याचिका प्रस्तुत करने का अधिकार स्वीकार किया गया है। कोई सरकार बिना आफ अटण्डर (Bill of Attainder) का पाम नहीं कर सकती जिसके द्वारा किसी व्यक्ति का बिना मुकदमा चलाये फाँसी दी जा सके। किसी भी व्यक्ति को न तो मनमाने ढंग से पकड़ा जा सकता है और न कद ही किया जा सकता है। युद्ध अथवा विद्रोह के समय के अतिरिक्त कभी भी बंदी प्रत्यक्षीकरण लेख (Writ of Habeas Corpus) में इन्कार नहीं किया जा सकता। प्रत्येक अभियुक्त यह मांग कर सकता है कि उस पर निष्पक्ष जुरी द्वारा साक्ष्यजनिक न्यायालय में मुकदमा चलाया जाये। किसी भी व्यक्ति से अत्यधिक जमानत नहीं मांगी जा सकती और न ही कानूनी कायवाही की अनुपस्थिति में किसी व्यक्ति का जीवन, उसकी स्वतंत्रता और सम्पत्ति छीनी जा सकती है। मूल बंध, रस लग अथवा दासत्व की पूछ दशाओं के आधार पर किसी व्यक्ति को सत्ताधिकार से वंचित नहीं किया जा सकता। प्रत्येक व्यक्ति का आन जान और व्यवसाय करने की स्वतंत्रता है तथा समान कानूनी संरक्षण प्राप्त है। यह भी व्यवस्था है कि सरकार बिना उचित मुआवजा दिये किसी नागरिक को व्यक्तिगत सम्पत्ति हस्तागत नहीं कर सकती। जनता का शस्त्र रखने और लेकर चलने का अधिकार है।

संविधान के एक और संशोधन में यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि संविधान के अंतर्गत मौलिक अधिकारों की गणना करने का यह अर्थ कदापि नहीं हो सकता कि जनता न शपथ अधिकांग का परित्याग कर दिया है। वास्तव में शपथ अधिकार जनता में निहित है और उनको किसी प्रकार भी अप्रतिष्ठा नहीं की जा सकती।

मुराहा की दृष्टि से संविधान में प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष अनेक ऐसे उपबंध हैं जो नागरिक अधिकारों पर भी लागू लगते हैं। युद्ध के समय या शांति और सुव्यवस्था के लिये उन्हें प्रतिबंधित किया जा सकता है।

(11) शक्ति पृथक्करण तथा नियंत्रण एवम् सातुलन की प्रणाली—अमेरिकन संविधान की एक प्रमुखतम विशेषता शक्ति का पृथक्करण और नियंत्रण व सातुलन प्रणाली है। संविधान के निर्माता लॉक एवम् मानटेस्किन के राजनीतिक सिद्धांतों से अत्यधिक प्रभावित थे। वे इस विचार से सहमत थे कि व्यक्ति-स्वातंत्र्य के लिये

व्यवस्थापिका, कायपालिका और न्यायपालिका की शक्तियाँ का पृथक्करण किया जाए। सरकार का ये तीनों जग परस्पर स्वतंत्र हों ताकि वे एक दूसरे की निरबुझता का शिकार न हो सकें अथवा परस्पर नियंत्रण करते हुए सरकार पर सतुलन स्थापित कर सकें। अतः शक्ति पृथक्करण और परस्पर नियंत्रण तथा सतुलन अमेरिकन शासन-व्यवस्था की मुख्य विशेषता बन गई और सविधान निर्माताओं ने अमेरिकन सविधान में शक्ति-पृथक्करण सम्बन्धी व्यवस्था कर दी। तदनुसार कांग्रेस विधि निर्माण करती है, राष्ट्रपति विधि लागू करता है और सर्वोच्च न्यायालय उन विधियों की शब्दानुसृतता का परीक्षण करता है। कोई भी विभाग दूसरे विभाग के कार्यों का हथिया नहीं सकता। एक विभाग अपनी शक्ति को दूसरे विभाग को प्रत्यायोजित (Delegate) अथवा हस्तांतरित (Transfer) नहीं कर सकता। सविधान के संरक्षक के रूप में देश का सर्वोच्च न्यायालय सदा इस बात के लिए प्रयत्नशील रहता है कि उपयुक्त मात्रा में शक्ति बनी रहे।

अमेरिकन सविधान में शासन के तीनों विभागों को केवल अलग-अलग ही नहीं किया गया है, अपितु उन्हें जबकि से अधिक एक दूसरे को स्वतंत्र करने की व्यवस्था भी की गई है। तीनों विभाग अपने-अपने क्षेत्र में सम्प्रभु एवं स्वतंत्र हैं तथा एक दूसरे के प्रति उत्तरदायी नहीं हैं। राष्ट्रपति जनता का प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित प्रतिनिधि है और कांग्रेस उस-उसके कार्यकाल की अवधि में साधारणतया नहीं हटा सकती। कांग्रेस के पास केवल महाभियोग (Impeachment) का हथियार है जिसे काम में लेना अत्यंत दुष्कर है। इसी प्रकार कांग्रेस की स्थिति भी स्वतंत्र है क्योंकि राष्ट्रपति उसका विघटन नहीं कर सकता। न्यायपालिका की भी स्वतंत्रता की यही स्थिति है। यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या कांग्रेस निश्चित करती है और उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति करता है, परन्तु एक बार पदातीत हो जाने के बाद उन न्यायाधीशों का महाभियोग की कठिन प्रक्रिया का सहारा लिये बिना पदच्युत नहीं किया जा सकता।

नियंत्रण व सतुलन प्रणाली—यद्यपि अमेरिकन सविधान निर्माताओं ने शासन के तीनों विभागों को पृथक् कर दिया, फिर भी उन्हें यह विदित था कि तीनों विभागों के मध्य परस्पर सम्बन्ध तथा सम्पर्क स्थापित करना भी सफल शासन के लिए परमावश्यक है। अतः उपयुक्त शक्ति विभाजन को व्यावहारिक बनाने के लिए उन्होंने सविधान में नियंत्रण और सतुलन प्रणाली (System of Checks and Balances) की व्यवस्था की। इसके अनुसार शासन के तीनों अंगों की शक्तियों के लिये ऐसा प्रबंध कर दिया गया कि वे एक दूसरे पर इस तरह नियंत्रण बनाये रखें जिससे शक्ति का सतुलन बना रहे। यदि कोई विभाग कभी अपने उत्तरदायित्व का ज्ञान खो बैठे तो दूसरा विभाग उस सचेत कर कार्य करने के लिए मजबूर कर दे।

अमेरिकन सविधान में नियंत्रण और सतुलन की इस प्रणाली को कुछ उदाहरणों द्वारा भली प्रकार समझा जा सकता है। अमेरिकन राष्ट्रपति सरकार का

सबसे अधिक शक्तिशाली कायपालक कहा जाता है। किन्तु उनकी सम्भावित निरकुशता पर नियन्त्रण रखने के लिए कांग्रेस का कुछ अधिकार दिये गये हैं। कांग्रेस प्रतिवष देश का बजट स्वीकार करती है और राष्ट्रपति का कर्तव्य है कि वह उस स्वीकृत बजट के अनुसार राष्ट्र को धन का उपयोग करे। राष्ट्रपति सर्वोच्च सेनाध्यक्ष और परराष्ट्र नीति का मन्त्र होने के नाते कभी भी देश का युद्ध न चीक मन्त्र है, किन्तु संविधान में व्यवस्था है कि राष्ट्रपति द्वारा की गयी युद्ध की घोषणा का कांग्रेस द्वारा पुष्टिकरण होना चाहिए। उसी तरह राष्ट्रपति द्वारा की गयी सन्धि भी तभी मान्य होती है जब सदन वा तिहाई बहुमत ने उनकी पुष्टि करदे। अन्त में कांग्रेस का यह भी अधिकार है कि वह शक्तियों का दुरुपयोग करने वाले राष्ट्रपति का महाभियोग की कारवाही द्वारा हटा दे।

कहा कांग्रेस निरकुश न बन जाए, इसलिए राष्ट्रपति के हाथों में भी विषय शक्तियाँ सौंपी गयी हैं। कांग्रेस द्वारा पारित विधेयक तभी कानून बन सकते हैं जब उन्हें राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त हो। राष्ट्रपति का निषेधाधिकार की व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। यद्यपि यह व्यवस्था है कि कांग्रेस अस्वीकृत विधेयक का पुनर्दा तिहाई बहुमत से पारित करदे तो राष्ट्रपति को उस पर अनिवाय रूप से सहमति देनी पड़ती, तथापि यह एक अति कठिन प्रक्रिया है। विधेयक को द्वारा इतने प्रबल बहुमत से पारित करना टेढ़ी खीर है। इसके अतिरिक्त कांग्रेस को अपने उन सभी विधेयकों की स्वीकृति के लिए पूर्णतः राष्ट्रपति पर निर्भर रहना पड़ता है, जिन्हें वह अपने अधिवेशन के अन्तिम १० दिनों में पारित करनी है।

व्यवस्थापिका और कायपालिका निरकुश न हो जावें, इनके लिए वायपालिका का नियन्त्रण है। सर्वोच्च न्यायालय की पुनरावलोकन की शक्ति बड़ा जबरदस्त हथियार है। वायपालिका अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न करे, इसके लिए सर्वोच्च न्यायालय के आदेशों पर महाभियोग की कारवाही की व्यवस्था है।

स्पष्ट है कि अमेरिकन संविधान शक्ति पत्रकरण और नियन्त्रण एवं संतुलन प्रणाली का उत्कृष्ट उदाहरण है।

संवैधानिक विकास की रीतियाँ

(Process of Constitutional Development)

अमेरिका का राज का संविधान सिर्फ 1787 ई० का लिखित प्रत्यक्ष नहीं है वरन् समय और परिस्थिति की माँग के अनुसार विभिन्न माथना के आधार पर यह प्राप्त विकसित हो चुका है। मुनरो के शब्दों में "1787 ई० के निमाताओं ने उस भवन की नाव मात्र उठायी थी, जिसमें सिडकी, दरवाजे व लम्बे इत्यादि का निमाण उनकी मस्तान न किया है।" हम दखना चाहिए कि संविधान में विकास और परिवर्तन के कौन से प्रमुख साधन हैं—

(1) न्यायिक व्याख्याएँ (Judicial Interpretations)—संविधान का विकास करने में न्यायपालिका के निर्णयों का योग देखते हुए व्याख्याकारों ने कहा कि “सर्वोच्च न्यायालय अविरोध गति से चलने वाली एक संवैधानिक परिपक्वता (Continuous Constitutional Convention) है।” वस्तुतः संविधान के अनुच्छेदों की व्याख्या करने का कार्य करने वाले सर्वोच्च न्यायालय ने पूरी तरह ज़रूरत हाथ में ले ली है और आज उसके निर्णय अंतिम तथा सर्वमान्य हैं। न्यायाधीशों ने संविधान के मूल लेखों की स्वतंत्र रूप में व्याख्या करके और उन व्याख्याओं का अपनी गूढ़शक्ति से प्रयुक्त करके यह सब कुछ किया है। उदाहरणार्थ सर्वोच्च न्यायालय ने ही संविधान की धारा 1 की परिभाषित करके पूर्ण शक्ति का राष्ट्रपति को प्रदान की है। इसी प्रकार उसने वाणिज्य सभा, मंत्र परिषद का निर्माण करने की उदार व्याख्याएँ करके कांग्रेस के संवैधानिक अधिकारों का काफी व्यापक बनाया है।

(2) प्रशासकीय निर्णय (Administrative Decisions)—न्यायिक निर्णयों के अतिरिक्त प्रशासकीय निर्णयों ने भी अमेरिकन संविधान के विकास में काफी योग दिया है। विभिन्न विभागों और प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा संविधान की धाराओं के आधार पर स्वतंत्र निर्णय लिये जाते हैं जिन्हें प्रायः न्यायिक मान्यता मिल जाती है। इसके अतिरिक्त ट्रिस्टन की भांति अमेरिका में भी प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) की प्रथा प्रभावशाली है। कांग्रेस कानून का सिद्धान्त और ढांचा तैयार कर देती है तथा प्रशासकीय क्षेत्र को यह अधिकार देती है कि वह कानून की कमियाँ की पूर्ति विनियमों एवं आज्ञाओं द्वारा करे। मुरानो ने इन नियमों और उपनियमों का “संविधान रूपी मुख्य तंतु की शाखाएँ” कहा है।

(3) संवैधानिक संशोधन (Constitutional Amendment)—समय-समय पर संवैधानिक संशोधनों द्वारा मौलिक संविधान का रूप बदलना आरंभ विकसित होता रहा है। अब तक हुए 27 संशोधनों ने संविधान का बहुत कुछ विस्तार कर दिया है। उदाहरणार्थ, संशोधन के पत्रस्वरूप ही मीनट के सदस्यों के लिये प्रत्यक्ष निर्वाचन-पद्धति का प्रावधान हुआ है, नागरिकों के अधिकारों को संविधान में सम्मिलित किया गया है और महिलाओं का मतदाता अधिकार मिठा है।

राजनीतिक और नागरिकों की व्याख्याएँ (Interpretation by Politicians and Citizens)—संविधान के विकास में राजनीतिक और नागरिकों की व्याख्याओं का भी भाग रहा है। उदाहरणार्थ राजनीतिक दलों और नागरिकों की मतदाताओं ने राष्ट्रपति के निर्वाचन की पद्धति का बदल दिया है। आज राजनीतिक दल अमेरिकन शासन व्यवस्था के अनेक अंग बन गये हैं।

संवैधानिक अभिसमय (Conventions)—ट्रिस्टन की भांति ही अमेरिका में भी संविधान की मौलिक रूपरेखा में विविध रीतियों और परम्पराओं ने अपना

परिवर्तन कर दिया है कि बिना उहें समझे संविधान को भली प्रकार नहीं समझा जा सकता। कुछ प्रमुख अमेरिकन संवैधानिक अभिनमय निम्नलिखित हैं--

(i) संविधान में दल प्रणाली की चर्चा नहीं है कि तु व्यवहार में दल प्रणाली इतनी महत्वपूर्ण बन गई है कि उसके अभाव में अमेरिकन शासन व्यवस्था का पालन ही सम्भव नहीं है।

(ii) संविधान में राष्ट्रपति के निर्वाचन की अप्रत्यक्ष पद्धति है, किन्तु प्रथाओं में उस प्रत्यक्ष निर्वाचन का रूप दे दिया है।

(iii) मंत्री मण्डलीय व्यवस्था भी प्रथा अथवा परम्परा का ही परिणाम है।

(iv) प्रतिनिधि सदन की प्रक्रिया, स्पीकर की शक्तियाँ, महत्व आदि भी प्रथाओं पर आधारित हैं।

(v) अभिनमय द्वारा ही यह नियम बन गया है कि प्रतिनिधि सदन के सदस्य उसी निर्वाचन क्षेत्र के निवासी हों जहाँ से वे चुनाव लड़ रहे हों।

(vi) धन विधेयका का प्रतिनिधि सभा में प्रस्तावित होना भी प्रथा पर ही आधारित है।

(vii) संचालन समिति (Steering Committee) बहुमत के फ्लोर लीडर तथा काऊस (Causes) का विकास भी अभिनमयों द्वारा ही हुआ है। यह सही है कि संवैधानिक अभिनमयों द्वारा शासन की वास्तविक कार्य पद्धति व्यवहार में आई है।

संविधियों की व्याख्या (Statutory Elaboration) -- संविधान निर्माताओं ने केवल संविधान की रूपरेखा का निर्माण किया था। उन्हें विस्तृत करने का कार्य सरकार के लिये छोड़ दिया था। फरस्वरूप बाद के वर्षों में सरकारी व्याख्याओं ने संविधान को कुछ स कुछ बना दिया है। आज हम संविधान के पठों में अमेरिकन शासन प्रणाली का पूरा ज्ञान प्राप्त नहीं होता। असली बात तो संविधियों की पुस्तका और प्रसामकीय नियमावली के बड़ बड़ पोथों में मिलती हैं। उदाहरणार्थ, संविधान कांग्रेस की समितियों के वारे में मौन है और आधुनिक विधि निर्माण प्रक्रिया की विभिन्न बातों के वारे में भी कुछ नहीं कहता। इन सबकी व्यवस्था कांग्रेस द्वारा ही की जाती है। कांग्रेस ने संविधियों द्वारा संविधान का नारी विकास किया है और वीयड के शब्दों में "सर्वोच्च न्यायालय ने यह घोषणा कर चुका है कि वह कांग्रेस द्वारा की गई व्याख्याओं का बहुत आदर करेगा तथा उनका तभी अन्वय ठहरायेगा जब वे स्पष्ट रूप से बहुत हों गलत हों।

2

अमेरिका की सघ व्यवस्था (THE AMERICAN FEDERAL SYSTEM)

‘यह (संयुक्त राज्य अमेरिका) सदा जक्षण
वने रहने वाले राज्यों का सघ है ।’

—बियर्ड

अमेरिकन संविधान एक ऐसा संघीय संविधान है जिसका अनुकरण अन्य संघीय संविधान वाले देशों ने किया है और जिसके आधार पर संघीय संविधानों के गुणों तथा दोषों का विवेचन किया जाता है ।

संघीय व्यवस्था अपनाय जाने के कारण

प्रथम, वर्तमान संविधान के निर्माण के पहिले से ही अमेरिका महाद्वीप में अनेक उपनिवेश अलग अलग राज्यों के रूप में विद्यमान थे जिनमें अपने-पक्षक अस्तित्व के प्रति मोह था । लेकिन तत्कालीन परिस्थितियों का तकाजा था कि विविध राज्य अलग-अलग रहते हुए एक ही । ऐसा न होने पर उनका अस्तित्व ही खतरे में पड़ सकता था । चूंकि ये दाना बातें महात्मक शासन-व्यवस्था में ही पूरी हो सकती थी, अतः अमेरिकन संविधान निर्माताओं और अमेरिका की जनता ने यही उचित समझा कि संघीय व्यवस्था अपनायी जाये ।

द्वितीय, उस समय आज़कल की भांति जावागमन व स-दशावाहन के साधन विकसित न थे । इन परिस्थितियों में, अपने देश के क्षेत्रफ़्त की विशालता के कारण, अमेरिकावासियों से संघीय व्यवस्था का अपनाना आवश्यक समझा ।

तृतीय, तत्कालीन राजनीतिक दल स्थानीय और विक-द्वीवृत अधिक थे, राष्ट्रीय व के-द्रीयवृत कम । अतः व-क-द्व की अपेक्षा राज्यों की शक्तिशाली बनाने रखने के पक्ष में थे । अतः यह स्वाभाविक था कि देश की शासन व्यवस्था का रूप सघात्मक हो ।

चौथे, संविधान निर्माता व्यक्तिगत अधिकारों और व्यक्तिगत प्रबल समझक थे और सघात्मक व्यवस्था ही इनकी रणनीति का

क्याकि यह राष्ट्रीय और राज्य सरकारों के बीच शक्ति का विभाजन करके बाहरी सुरक्षा प्रदान करता है।

उपरोक्त सभी कारणों का यह ही मूल प्रभाव हुआ कि अमेरिकन जनता ने सम्पूर्ण देश के लिए सघातक शासन व्यवस्था को ही उचित समझा जा निरंतर सफलता की भीड़िया चढ़ती गई। प्रारम्भ में जहाँ केवल 13 राज्य सघातक बने अब 51 राज्य हुए हैं और वे सभी समान अधिकारों का उपभोग करते हैं।

अमेरिका की संघीय व्यवस्था के आवश्यक तत्व

(Essentials of American Federal System)

संघीय शासन व्यवस्था वह है जिसमें कई स्वतंत्र राज्य मिलकर, समान उद्देश्य की प्राप्ति के लिए एक नए सरकार की स्थापना करते हैं। वे समान हित वाले विषयों को एक केन्द्रीय सत्ता के सुपुत्र कर देते हैं जिन पर सम्पूर्ण देश के शासन की जिम्मेदारी होती है। इस केन्द्रीय या संघीय सरकार बहुत है। इस तरह संघीय व्यवस्था में दो शासन होता है—एक केन्द्रीय शासन और दूसरा राज्यों या प्रांतों का शासन। दोनों ही की अलग अलग शासन व्यवस्था होती है। प्रायः प्रत्येक नागरिक की भी दो प्रकार की शक्ति होती है—एक संघीय शासन के प्रति और दूसरी राज्य सरकार के प्रति। इनके अतिरिक्त संविधान की सर्वोपरिता होती है। राज्य और संघ दोनों ही इस संविधान का सर्वोच्च मानते हैं जिसके अंतर्गत सघ की रचना हुई है। सघ निर्माण की अंतिम आवश्यकता एक स्वतंत्र और सर्वोच्च न्यायालय का अस्तित्व है जो संघ सरकार और राज्य सरकारों के बीच उठ खड़ा होने वाले विवादों का निणय कर सके। अन्त में फाइनेर (Finer) के शब्दों में 'संघ राज्य वह राज्य है जिसमें अधिकार और शक्ति का एक भाग स्थानीय क्षेत्रों में निहित होता है और दूसरा भाग एक केन्द्रीय संस्था में, जो स्वयं स्थानीय क्षेत्रों के स्वच्छिन्न सम्मिलन में निर्मित होती है। इन दोनों में से किसी को दूसरे के अधिकारों और शक्तियों का अपहरण करने का अधिकार नहीं होता।' अमेरिकन शासन-व्यवस्था में सघातक संविधान का ये सभी लक्षण उपस्थित हैं।

राज्यों की स्वतंत्रता और राष्ट्रीय एकता का सामंजस्य

अमेरिका महाद्वीप में वर्तमान संविधान बनने से पहले अनेक उपनिवेश विद्यमान थे। सुरक्षा की दृष्टि से वे संघ के रूप में एक होकर भी अपने-अपने अस्तित्व का बनाय रखना चाहते थे। फलस्वरूप अनेक राज्य बना जा सके जिनमें उनमें आज भी राज्यों की स्वतंत्रता और राष्ट्रीय एकता नामजस्त पण रूप से विद्यमान है।

दो शासन तथा शक्तियों का वितरण

संघीय व्यवस्था के अनुरूप अमेरिकन राज्य अमेरिका में दो प्रकार की सरकारें हैं—संघ सरकार और राज्य सरकार। संविधान एक सतत् संघीय संविधान है क्योंकि इसका शासन स्वरूप समाप्त नहीं किया जा सकता। इसी तरह किसी

राज्य के अस्तित्व को भी नहीं मिटाया जा सकता। इसके अतिरिक्त दोनों सरकारों के पथक सामान-यत्र ह। प्रत्येक राज्य का अपना सविधान है, केवल तब यह है कि सरकार का स्वरूप गणतन्त्रात्मक हो और राज्य का सविधान राष्ट्रीय सविधान की व्यवस्थाओं के अनुकूल हो। पुनश्च, दाना सरकारें अपने अस्तित्व के लिए एक दूसरे पर नहीं, बल्कि सविधान पर आश्रित ह।

राष्ट्रीय और राज्य सरकारों के मध्य शक्ति वितरण की समुचित व्यवस्था है जिनमें राष्ट्रीय सरकार का पद अधिक महत्वपूर्ण और शक्ति सम्पन्न है। सविधान द्वारा शक्तियाँ का विभाजन निम्नलिखित आधार पर हुआ है—(i) सघ सरकार की अनेक महत्वपूर्ण शक्तियाँ स्पष्ट रूप से सविधान में दी गयी हैं, (ii) सघ सरकार को कुछ निहित शक्तियाँ (Implied Powers) भी प्राप्त हैं, (iii) कुछ शक्तियाँ राज्यों के लिए आरक्षित (Reserved) हैं, (iv) कुछ शक्तियाँ समवर्ती हैं, अर्थात् उनका प्रयोग राष्ट्रीय एवं राज्य सरकारों द्वारा ही कर सकती हैं, (v) कुछ शक्तियों की मनाही सघ सरकार के लिए की गयी है, एवं (vi) कुछ शक्तियों की मनाही राज्य सरकारों के लिए की गई है।

शक्तियों के उपरोक्त वितरण में गणना तथा अवशेष के सिद्धांत (Principle of Enumeration and Residuum) को काम में लाया गया है। केन्द्रीय सरकार के अधिकार निश्चित कर दिये गये हैं और अवशिष्ट शक्तियाँ विभिन्न राज्यों को प्राप्त हैं। राष्ट्रीय महत्व के विषय राष्ट्रीय सरकार के कार्यक्षेत्र में ही रखे गये हैं क्योंकि उन पर सम्पूर्ण दब के लिए समान नीति आवश्यक होती है।

सघ और राज्यों में मतभेद

सविधान और उनके अन्तर्गत बनाये गये कानून, मयुक्त राज्य अमेरिका की सत्ता के आधीन की गयी अथवा की जान वाली शक्तियाँ पूरा राज्य के सर्वोच्च कानून हैं। यदि कभी सघ और राज्यों के बीच किसी प्रश्न पर कोई विवाद उठ खड़ा हो तो उसका अंतिम निणय सर्वोच्च न्यायालय करता है। किसी समय किसी शक्ति अथवा अधिकार के सम्बन्ध में मतभेद उपस्थित हो जाने पर वह शक्ति उस समय तक राज्य की होती है जिस समय तक यह निश्चित नहीं हो जाता कि उस शक्ति का प्रयोग करने का अधिकार राज्य का नहीं है अथवा उस पर केन्द्रीय सरकार का अधिकार है।

दोहरी नागरिकता

सद्युक्त राज्य अमेरिका में सघ की स्थापना के बाद यद्यपि राज्यों के निवासी सघ के नागरिक बन गये, तथापि उनकी अपने अपने राज्य की नागरिकता का भी लोप नहीं किया गया, इस प्रकार दोहरी नागरिकता का उदय हुआ एक सघ की और दूसरी राज्य की। आज अमेरिका के निवासी राज्यों के भी नागरिक हैं और सघ के भी।

सविधान की सर्वोपरिता

सविधान की छठी धारा की दूसरी उप धारा में स्पष्ट रूप से लिखा

सर्वोपरिता प्रतिष्ठित कर दी है। जब कभी मध्य सरकार के जयवा किमी उप राज्य के कानून का संविधान से विरोध बना हुआ जाता है, तो संविधान की विधि होती है क्योंकि एम विराय म सर्वोच्च न्यायालय का निणय अंतिम होता है। संविधान देश की सर्वोच्च विधि है। संविधान ही मध्य सरकार तथा राज्य सरकारों की शक्ति का स्रोत है। वही शासन शक्ति का विभाजन करता है। जन शक्तियों के अतिप्रमण का अर्थ संविधान पर अतिप्रमण है। संविधान की व्यवस्था मध्य सरकार और राज्य सरकारों के लिये पञ्जीय वस्तु है। ये संविधान का परिपालन पूरी तरह से हाता है या नहीं, यह दरन के लिय ही न्यायापालिका का उमन सम्भण का काय सापा गया है। संविधान की पवित्रता बनाय रखन क लिय मन्त्रालय की प्रक्रिया का भी बडा कटोर रखा गया है।

स्वतंत्र एव सर्वोच्च न्यायापालिका

संविधान की धारा 3 (अ) के अनुसार स्थापित राज्य की न्याय शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय और नमय नमय पर काय म द्वारा स्थापित न्यायालयों को सौंप दी गई है। सर्वोच्च न्यायालय संविधान की रक्षा करता है और उमका सम्पत्तीकरण करता है। संविधान के प्रतिकूल सम्झने पर वह किमी भी कानूनी काय जयवा आदेश का अवधानिक टहरा सकता है। सर्वोच्च न्यायालय स्वय ही इम दिना म कोई कार्य नहीं करता। वह अपना काय तभी करता है जबकि उमके लिय कोई पक्ष उमके समक्ष आवेदन कर।

अर्थ सहायक तत्व

दा अर्थ शीण तत्व भी अमरिका की साधीय व्यवस्था म विद्यमान हैं। साधीय व्यवस्था म साध का निर्माण करने वाली इकाइयों को उचित महत्व देने के लिये प्राय दो व्यवस्थाओं का अनसरण किया जाता है— प्रथम व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन म राज्य का समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है एव द्वितीय, साध का निर्माण करने वाली इकाइया का संविधान के सशोधन मे उचित भाग दिया जाता है। अमरिका की साधीय व्यवस्था मे ये दोनों ही व्यवस्थाएँ विद्यमान हैं। कांग्रेस के ऊपरी सदन सीनेट म सभी राज्यों को अपने दो दो प्रतिनिधि नेजन का अधिकार है। इसके अतिरिक्त वे अपन दो तिहाई बहुमत मे सशोधन प्रस्तावित कर सकते हैं। साथ ही कोई भी सशोधन पारित भी तभी समया जाता है जबकि राज्यों की 3/4 सन्धा उसकी पुष्टि करे।

लॉर्ड लेल्डेन के शब्दा म हम दोहरा सकते हैं कि अमरिका म साधीय व्यवस्था एक "आदर्श साधीय व्यवस्था" (A True Federal Model) है।

अमेरिकन साधीय व्यवस्था तथा निहित शक्तियों का सिद्धान्त

(The American Federal System and the Doctrine of Implied Powers)

सिद्धान्त का उदय

राज्य म अमरिका का संविधान अत्यन्त शक्तिशाली है। इम विधान की

एक माटी रूप रेखा मात्र ही दी गई है। इसके विस्तार को ममयानुकूल एवं आवश्यकतानुसार करने के लिए छोड़ दिया गया है। सघीय सरकार की शक्तियां निश्चित रूप से वर्णित और स्थिर की हुई हैं। परन्तु इन शक्तियों की सूची बड़ी सामान्य है। उसमें ऐसी विभिन्न शक्तियां की कोई चर्चा नहीं है जिनका प्रयोग किये बिना सघ अपनी उन शक्तियों का प्रयोग पूरी तरह नहीं कर सकती, जिनकी चर्चा सघीय सूची में है। इन स्थिति का परिणाम यह हुआ है कि समय समय पर संविधान में प्रदत्त अपनी मुख्य शक्तियों के उपयोग के लिए आवश्यक अथ शक्तियों का भी सघीय सरकार अपने हाथ में इन आधार पर लेती गई कि व शक्तियां भी संविधान में वर्णित मूल शक्तियों में निहित ह। इससे अमेरिका में उस सिद्धान्त का उदय हुआ, जिसे हम निहित शक्तियों के सिद्धान्त (Doctrine of Implied Powers) के नाम से जानते हैं। इसका उदय एक परम्परा के रूप में हुआ है जिसे आगे चलकर सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयानुसार मान्यता प्राप्त हो गई। इन तरह वह अमेरिकन संवैधानिक व्यवस्था का अभिन्न अंग बन गया।

निहित शक्तियों का अनिप्राय और संविधान के

विकास में उनका योगदान

सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों से स्पष्ट हुआ कि संविधान निर्माताओं ने कांग्रेस को ऐसे समस्त कानूनों के निर्माण की शक्ति दी है जो संवैधानिक उपबंधों के अनुसार कांग्रेस की शक्तियों का, तथा गामन और विभागों की शक्तियों का कार्यावित करने के लिए आवश्यक और उचित हैं। इस प्रकार निहित शक्तियों का अभिप्राय उन शक्तियों से हुआ जो सघीय सरकार की मूल शक्तियों का कार्यावित करने के उद्देश्य से उनमें निहित मानी जाएं। ध्यान देने योग्य बात यह है कि सघीय सरकार की इन निहित शक्तियों का रूप कि ही नवीन शक्तियों का नहीं है बल्कि ये तो वे ही शक्तियां हैं जो मौलिक शक्तियों में निहित हैं अथवा मौलिक शक्तियों का अंग हैं। ये निहित शक्तियां मौलिक शक्तियों को कार्यावित करने की साधन मात्र हैं।

ये निहित शक्तियां निश्चित रूप से ऐसी होनी चाहिए जिनका सम्भव किमी न किसी मूल शक्ति के क्रिया-व्ययन में हो। ऐसा न होने पर उनका निहित शक्तियों की मजा नहीं दी जा सकती। कोई शक्ति निहित शक्ति है अथवा नहीं, इसका अंतिम निर्णय करने की शक्ति न्यायपालिका के पास है।

निहित शक्तियों के इस सिद्धान्त ने अमेरिकन संविधान के विकास में महत्वपूर्ण योग दिया है। इसका प्रयोग अनेक बार हो चुका है। ऐसा करने में न्यायाधीशों ने संविधान की उन धाराओं की व्याख्या करते हुए, जिनसे राष्ट्रीय सरकार को विधायनी शक्तियां प्राप्त होती हैं, संविधानिक शक्तियों के उदार व बहुत अर्थ लगाये हैं। परिणामस्वरूप केंद्रीय सरकार की शक्तियों में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। इसके कुछ उदाहरण निम्न लेखित हैं—

(1) संविधान की आठवीं धारा के अनुसार "राष्ट्रीय सरकार को बदेशिक तथा अंतरराज्यीय व्यापार करने के सम्बन्ध में कानून बनाने की शक्ति" मिली है। सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी व्याख्याओं द्वारा वाणिज्य शब्द का बहुत व्यापक अर्थ लगाया है और उसमें कांग्रेस के रेल, मोटर, तार व टेलीफोन कम्पनियाँ, हवाई यातायात जहाजरानी रडिया मंचार स्टेशन, स्टॉक एक्सचेंज आदि अनेक विषयों में सम्बन्धित कानून बनाने के अधिकार को वध माना है।

(2) संविधान ने कांग्रेस को सैनिकों को एकत्रित करने और उन्हें आवश्यक सामग्री देने की व्यवस्था की है। इन शब्दों द्वारा दी गई शक्ति के अंतर्गत कांग्रेस में लाखों व्यक्तियों की फौज संगठित करने के लिए केवल युद्धकाल में ही नहीं बरन शांतकाल में भी कानून बनाया है। सैनिकों को आवश्यक सामग्री देने का भी विस्तृत अर्थ लगाया है और यहाँ तक कि सैनिकों को भोजन देने के लिए जनता के खान पान में कमी करने का कानून भी कांग्रेस पास कर सकी है।

(3) संविधान की एक धारा के अनुसार कांग्रेस को सर्व-साधारण के कल्याण के लिए विधि निर्माण करने का अधिकार प्रदान किया गया है। सामान्य कल्याण की साधना का दायित्व इतना व्यापक है कि उसके अंतर्गत विस्तृत निहित शक्तियाँ कांग्रेस का प्राप्त हो सकती हैं। यही कारण है कि कांग्रेस ने रोजगार और वृद्धावस्था पेंशन की व्यवस्था जैसा कार्य अपने हाथ में ले लिया है।

(4) संविधान के अनुच्छेद 1 में कांग्रेस को यह अधिकार दिये गये हैं कि वह संयुक्त राज्य की आरक्षण को संशोधन कर सकती है। अपने इस अधिकार के द्वारा कांग्रेस ने राष्ट्रीय वध स्थापना करने की, सहयोगी ऋण समितियों की स्थापना करने की आरक्षण को देख बाल करने की शक्तियाँ हस्तगत कर ली हैं।

स्पष्ट है संविधान में बिना संशोधन किये हुए ही निहित शक्तियाँ क संविधान द्वारा जनता को प्रदत्त हो गये हैं और विभिन्न कानूनों का निर्माण हो गया है। निहित शक्तियों के प्रतिबंध निर्णायक कांग्रेस नहीं बरन सर्वोच्च न्यायालय

व्यावहारिक रूप से कांग्रेस को निहित शक्तियों के सिद्धांत के आधार पर कार्य में शक्ति संचालन के लिए और नरलता से प्राप्त नहीं हो जाती, क्योंकि यदि इन शक्तियों में कार्य विवाद न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत कर दिया जाए तो न्यायालय उन शक्तियों को विषय में यह निर्णय देगा कि वह निहित शक्ति है अथवा नहीं और उनका निषेध नहीं पाया जायेगा। अतः निहित शक्ति है अथवा नहीं अनेकानेक प्रकरणों में निर्णय दिया है जब कांग्रेस के निहित शक्ति सम्बन्धित दावों को उसने अस्वीकार कर दिया है।

निहित शक्तियों के सिद्धांत का प्रभाव

प्रथम, मधीय सरकार का मविधान प्रदत्त कत्तव्यों को पूरा करने मे वडी सहायता मिलती है ।

दूसरे, मविधान क विकाम म वडी सहायता मिली ह । उनम परिस्थितिया की माग के अनुसार आवश्यक परिवतन बहुत कुछ सम्भव हो सके है ।

तीसरे, केद्रीय सरकार की शक्तिया म भारी वृद्धि हुई है और राज्या के स्वशासन के अधिकार पर व्यापक आघात हुआ है ।

चौथे, यायपालिका का प्रभाव और महत्व बढा है ।



विधान-मण्डल (कांग्रेस) THE LEGISLATURE (CONGRESS)

“प्रशासन क बढ़ते हुए विंगिट क्षेत्र और फलत शासन को वढ़नी हुई शक्ति की परिस्थिति मे, यह अनिवाय है कि शासन के कृत्यों पर नियंत्रण रखने क लिये और उनमे सामजस्य रखने के निमित्त कोई व्यवस्था होनी चाहिये। यह कांग्रेस ही कर सकती है और मेरे विचार म कांग्रेस का भविष्य इसी मे है कि वह अपना सगठन इसी उद्देश्य से करे।”

—रोलैंड यंग

अमेरिकन व्यवस्थापिका अर्थात् कांग्रेस द्विसदनात्मक मस्या है। इसका प्रथम सदन प्रतिनिधि सभा (House of Representatives) और द्वितीय सदन सीनेट (Senate) के नाम से पुकारा जाता है। निचला सदन (प्रतिनिधि सभा) उच्च सदन (सीनेट) की अपेक्षा कम शक्तिशाली है। सीनेट को मसतार का सवाधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन माना जाता है।

अमेरिकन शासन म, कांग्रेस अति शक्तिशाली हाते हुए भी ब्रिटिश मसद की तरह सर्वोच्च नहीं है क्योंकि उसके द्वारा निमित्त कानून नविधान विराधी हाने पर सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अबैधानिक घोषित किये जा सकते हैं। साथ ही वह उन विषया पर जा, राज्या के पास हैं कानून बनाने का अधिकार नहीं रखती। इसके अतिरिक्त अमेरिका म शक्ति मतुलन का सिद्धात इतना व्यापक है कि शासन का कोई अंग चाह कर भी तानाशाह नहीं बन सकता।

कांग्रेस की शक्तिया और कर्तव्य

(Powers and Functions of The Congress)

1 विधायी शक्तिया

ये निम्नलिखित पाच भागा म विभाजनीय है—

(1) अभिव्यक्त शक्तियाँ (Expressed Powers) — ये वे शक्तिया हैं

जिनका सविधान म स्पष्ट रूप से उल्लेख है—उदाहरणार्थ, कर लगान एवं वसूल करने की, युद्ध की घोषणा करने की, डाकघरों की स्थापना करने की, वैदेशिक एवं अंतरराष्ट्रीय सम्बन्धों का संचालन करने की विदेशी मुद्रा का मूल्य निर्धारण करने की शक्तियाँ आदि ।

(ii) निहित शक्तियाँ (Implied Powers) — ये वे शक्तियाँ हैं जो अभिव्यक्त शक्तियों में निहित होती हैं । अभिव्यक्त शक्तियों के प्रयोग के लिये ये आवश्यक हैं । सर्वोच्च न्यायालय की व्याख्याओं में अभिव्यक्त शक्तियों में से गति शक्तियों का स्पष्टीकरण किया है । उदाहरणार्थ सविधान में लिखा है कि ' कांग्रेस को वाणिज्य व्यवसाय का नियंत्रण करने का अधिकार है । परन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने निहित शक्तियों की श्रेणी में १०० से भी अधिक नियमात्मक व्याख्याएँ दी हैं । उनके द्वारा कांग्रेस का बड़े विस्तृत अधिकार मिल गया है ।

(iii) समदर्शी शक्तियाँ (Concurrent Powers) — ये वे शक्तियाँ हैं जिन पर राज्य व त्रिधान मण्डल और कांग्रेस दोनों को विधि निर्माण करने का अधिकार है । ये शक्तियाँ निरन्तरात्मक रूप में लिख दी गई हैं । सविधान के अनुसार जो शक्तियाँ मध्य को प्रदान नहीं की गयी हैं, वे राज्यों की हैं जयवा जनता की ।

(iv) निर्देशात्मक एवं अनिर्देशात्मक शक्तियाँ (Mandatory and Permissive Powers) — सविधान द्वारा कांग्रेस को दिये गये अधिकार अधिकांश अनिर्देशात्मक हैं अर्थात् कांग्रेस चाहता उन्हें प्रयोग में ला सकती है और चाहता नहीं तो नहीं । उदाहरणार्थ कांग्रेस का ऋण लेने का अधिकार है, परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि वह ऋण लेती । कांग्रेस का कुछ अधिकार वास्तव में ऐसे भी प्राप्त हैं जो निर्देशात्मक हैं, उदाहरणार्थ सविधान द्वारा सर्वोच्च न्यायालय का अपील अधिकार प्राप्त है और कांग्रेस के नियमों के अन्तर्गत आने पर ही किसी मामले की अपील सर्वोच्च न्यायालय में मामलों उपस्थित की जा सकती है । यदि कांग्रेस इन अधिकारों का प्रयोग करती है तो न्याय का मामला खटाई में पड़ जाएगा क्योंकि कांग्रेस हर जगह अपनी टांग जड़ानी रहती । परन्तु कांग्रेस की इच्छा है कि अपनी विचार-शक्ति का प्रयोग करके वह कोई भी ऐसा काम न करे जिससे शासन के अन्य विभागों की व्यवस्था खराब हो जाए ।

(v) संशोधन की शक्तियाँ (Powers of Amendment) — सविधान तब तक संशोधित नहीं किया जा सकता जब तक कि संशोधन कांग्रेस के दाँतों की बहुमत द्वारा स्वीकार नहीं हो जाए । सविधान का एक शब्द भी कांग्रेस की स्वीकृति के बिना नहीं बदला जा सकता ।

कांग्रेस की मूल शक्तियाँ विधायी क्षेत्र में ही हैं । उसे कानून निर्माण करने का कार्य कांग्रेस और राष्ट्रपति दोनों के द्वारा होता है, क्योंकि मसूदा विधायक कांग्रेस द्वारा पारित किये जाकर राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिये भेजे जाते हैं और राष्ट्रपति के हस्ताक्षरों के उपरांत ही वे कानून का रूप धारण कर पाते हैं ।

राष्ट्रपति का वाग्रम द्वारा पारित किये हुए विधया को निषेध (Veto) करने का अधिकार है, परन्तु वाग्रसे विषयक का दातिहाई बहुमत से पुन पास करके उस निषेधाधिकार का प्रभावहीन कर सकती है। मविधानिक मंगोधन व विषय म राष्ट्रपति का निषेधाधिकार गणू नहा हाता।

2 वेग की सुरक्षा का अधिकार—वाग्रो की दा की रसा करने व सम्भित गकिनया प्राय जमीनित ह। इन पर गनिप न म केवल एन ही प्रतिग्रथ है जोर यह यह हे कि राष्ट्रपति प्रधान सनापति हागा तथा उना क निवाजन दा वप स अधिक नहीं किय जाया। वाग्रम सनाजा का निमाण जोर उनकी यवस्था कर सकती है। वह जन सना तथा मनिव दठा का निमाण कर सकती है और राज्या की सना क मगठन की नी व्यवस्था कर सकती है। वाग्रो ही युद्ध की घोषणा करती है। वह प्रयन नमथ व्यक्ति का राष्ट्रीय सुरक्षा म भाग लेने को बाध्य कर सकती है। वही दा की सना व व्यय व लिय धन स्वीकार करती है। वही यह निश्चय करती है कि सना तितनी मरुया म रचना उपयोगी होगा और सेना को किन शस्त्रास्त्रा से मुमग्जित किया जाए। राज्य भी सना क क्षेत्र म काग्र स के अधीन ह क्याकि वे साति क समय भी बिना वाग्र स की जनुमति वे स्थायी सेना अथवा जटाज नहीं रग सकते।

3 महाभियोग लगाने का अधिकार—काग्र सको राष्ट्रपति उप राष्ट्रपति एव मधीय मरकार के अय मुख्य व उच्च पदाधिकारिया पर तथा यायाधीशो पर महाभियाग चत्रान का अधिकार प्राप्त है। अभियाग प्रतिनिधि मभा द्वारा बलाय जाते है जोर नीनेट उनका निणय करती है। यदि सीनेट का निणय महाभियोग के पक्ष म हो ता अपराधी पदाधिकारी का अपना पद त्याग करना पडता है। वाग्रोस के दोना सदना को जवन अपने सदना क मदस्या के विरुद्ध भी कायवाही करने का अधिकार प्राप्त है।

4 निर्वाचन सम्बधी अधिकार—राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के निर्वाचन के समय किनी व्यक्ति का पूण बहुमत प्राप्त न होने पर काग्रम को उनम स राष्ट्रपति चुनने का अधिकार है। काग्रम का सीनटरा और प्रतिनिधिया क चुनाव के समय स्थाना और विधि क मन्व व म भी कानून बनान की शक्ति है। काग्रम ही अपन मदस्या की निर्वाचन सम्प्रधी याग्यता निश्चित करती है और निणय करती है कि काद चुनाव बध है या जवव। इमक अतिरिक्त वह सीनेट आर प्रतिनिधि सभा क निर्वाचन का रद्द कर सकती है यदि वह एसा करना याय मगत ममज्ञ।

5 सधियो की पुष्टि का अधिकार—सीनेट राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित सधिया की पुष्टि करती ह और चतुर राष्ट्रपति उनको वास्तविक रूप म स्वीट्ट करन स पूव सीनेट का समथन प्राप्त कर लत हैं। बिना सीनेट की स्वीट्टि क राष्ट्रपति निमी सधि या युद्ध की घोषणा नहीं कर सकता। राष्ट्रपति किलसन द्वारा की गई 1919 की बरनाय की सधि क सीनेट न मानन स इकार कर दिया या।

6 कायपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ—शक्ति विभाजन क सिद्धान्त के होते हुए भी कांग्रेस बहुत हद तक कर्मकारिणी के विभाग पर नियंत्रण करती है। वह विनियमनो द्वारा मन्त्रीमण्डल की छोटी से छोटी बात का विनियमन कर सकती है, उसे विभागों की सरया नियत करना, उनके आंतरिक सगठन की व्याख्या करना, मंत्रियों और अन्य उच्चाधिकारियों का बतन नियत करना, कायस्थेन नियत करना आदि। राष्ट्रपति द्वारा की जाने वाली नियुक्तियाँ म भी कांग्रेस का हाथ होता है। समस्त उच्च वर्गीय नियुक्तियाँ के लिये, जो राष्ट्रपति द्वारा की जाती हैं, सीनेट की अनुमति लेना आवश्यक है जयथा वे नियुक्तियाँ माय नहीं हो सकती। इसके अतिरिक्त 'सीनेट के प्रति गिप्टाचार (Senatorial Courtesy)' की मांग है कि राष्ट्रपति को किसी राज्य में केवल उन व्यक्तियों का नियुक्त करना चाहिये, जिनको उस राज्य से सम्बन्धित उसके दल का सीनेटर पसन्द करे।

7 वित्तीय अधिकार—कांग्रेस का कर लगाने, वसूल करने और चुकाने का अधिकार है। वह दश की सुरक्षा और सामाय हित के लिए नियोजन (Appropriation) कर सकती है। कांग्रेस द्वारा लगाये गये सब कर मारे देश के लिये एक ही मक्ते हैं, किंतु राज्या के जायात पर वह कर नहीं लगा सकती। यद्यपि व्यवहार में राष्ट्रीय बजट राष्ट्रपति के मरक्षण में तैयार किया जाता है, परन्तु इसको पारित कांग्रेस ही करती है। कांग्रेस का ही उमम सशोधन करने का अधिकार है। कभी कभी तो वह उममे ऐसे परिवर्तन कर देती है कि उसका वास्तविक स्वरूप ही बदल जाता है। अपने इस अधिकार के प्रयोग द्वारा कांग्रेस प्रशासकीय विभागों पर अपना पर्याप्त नियंत्रण और प्रभाव रखती है।

धन नियाजन करने की कांग्रेस की शक्ति प्रायः असीमित है। एक जपवाद केवल यह है कि सना के नियोजन एक माथ दो बण से अधिक समय के लिये नहीं किये जा सकते। देश की मौद्रिक व्यवस्था (Monetary System) का विनियम पूण रूप से कांग्रेस के हाथ में है। वह मिवके ढलवा सकती है, उनका मूल्य निर्धारण कर सकती है और विदेशी सिक्का का मूल्य निश्चित कर सकती है। कांग्रेस को यह भी अधिकार है कि वह देश के धन को अन्य राज्या की सहायता के लिये व्यय करे और अन्य देशों को ऋण के रूप में धन दे।

8 ध्दापार-व्यवसाय सम्बन्धी शक्तियाँ—कांग्रेस को विदेशी व्यापार और अंतर्राज्यीय व्यापार के सम्बन्ध में अनेक अधिकार प्राप्त हैं। वह उनको नियंत्रण कराने के लिये कानूनो का निर्माण कर सकती है। सम्पूर्ण राज्य के लिये वह दिवालियेपन के वार में एक स कानून बना सकती है। वह माप-ताल का नियमित करने, कापीराइट और पटेन्ट के नियमों की व्यवस्था करने, कागजाना में मजदूरों के काय की दशा निश्चित करने आदि के सम्बन्ध में नियम बना है। वाणिज्य शब्द का अर्थ बड़ा व्यापक लिया गया है और नसन ५

साधन तथा समागम की सब मह वपूण साखायों, जस रउ, तार, टान नावि
अमरिका वा सविय
शामिल ह ।

9 राज्य सम्बन्धी शक्ति—नये राज्या का मध म सम्मिलित करन और विभिन्न राज्या म प्रादेगिय परिवतन करन का अधिकार भी काग्रेस वा ही प्राप्त है । प्रारम्भ म सयुक्त राज्य सघ के अतगत १३ राज्य थे जवकि आज उनकी सख्या ५० है । यह काग्रेस क द्वारा ही किया गया है ।

10 "यायिक शक्तिया—काग्रेस यायिक काय नी करती है । काग्रेस की प्रतिनिधि मभा, राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति और दूसरे मधीय अधिकारियो पर महाभियोग लगा सकती है और उनकी जाच मीनट करती है । काग्रेस सघीय कानूना के विरुद्ध अपराधा की व्याख्या कर सकती है परन्तु उसे सामाय अपराधा की व्याख्या करन का अधिकार नहीं है, क्याकि यह राज्या के क्षेत्र म आता है । वही यह निश्चय करती है कि सर्वोच्च यायालय मे कितने यायाधीश हाग । उनकी नियुक्ति म भी सीनट की स्वीकृति आवश्यक होती है । कुछ प्रतिव घा के अतगत काग्रेस यायाधीशो वा वतन नी नियत कर सकती है और पुनर्विचार अधिकार क्षेत्र (Appellate Jurisdiction) की व्यवस्था कर सकती है । निम्नवर्गीय सघीय यायालया का निर्माण भी काग्रेस की स्वीकृति स ही किया जाता है और वही इन यायालया के अधिकार क्षेत्र की व्याख्या करती है ।

मग्य म, अमरिकी काग्रेस की बहुमुखी और विविध शक्तिया की यह रूपरेखा है अथवा उसकी शक्तिया वस्तुत बहुत महान हैं ।

सीनेट

(Senate)

शक्ति और सम्मान की दृष्टि स सीनेट वा विशप महत्व है । वह काग्रेस के प्रथम सदन से भी अधिक शक्तिशाली है । समय के साथ सीनेट की शक्तियो म इतनी वद्धि हुई है कि उसे आज विश्व के द्वितीय सदनों म सर्वाधिक शक्ति सम्पन्न कहा जाता है ।

रचना, निर्वाचन, पदाधिकारी आदि

अमरिकन सीनेट का निर्माण राज्यों की समानता क सघीय सिद्धान्त के आधार पर हुआ है । सीनेट म प्रत्येक राज्य को समान प्रतिनिधित्व मिला हुआ है । सभी राज्य अपने-अपन महा से दो प्रतिनिधि चुनकर सीनेट के लिए भजते हैं । इस समय अमेरिकन सघ म 50 राज्य हैं, अत सीनेट क सदस्या की सख्या 100 है ।

सीनेट का मदस्य हान के लिए यह आवश्यक है कि व्यक्ति नम स कम 9 वष से सयुक्त राज्य अमरिका म निवास करता हो, उसकी आयु 30 वष से कम न हो और वह उस राज्य वा निवासी हो जिमसे उसका निर्वाचन हुआ है ।

निर्वाचित होने पर सीनेट का सदस्य अमेरिकन शासन के किसी वैधानिक पद को ग्रहण नहीं कर सकता ।

सीनेट के सदस्यों की अवधि 6 वर्ष है, किंतु प्रति दूसरे वर्ष एक-तिहाई सदस्य अपने पद को रिक्त कर देते हैं और उनका स्थान नव निर्वाचित सदस्य ग्रहण करते हैं । संविधान के 17वें संशोधन के अनुसार अब सीनेटरो का निर्वाचन अप्रत्यक्ष के स्थान पर प्रत्यक्ष हो गया है । एक व्यक्ति एक बार सीनेटर होने पर भी अगले बार पुनः चुनाव लड़ सकता है ।

अमेरिका का उप राष्ट्रपति सीनेट का पदेन (ex officio) सभापति होता है । उस बाद विवाद में भाग लेने का अधिकार नहीं है और न ही मतदान करने का । समान मत आन पर उसको निर्णायक मत (Casting Vote) देने का अधिकार है । उसकी अनुपस्थिति में अध्यक्ष पद ग्रहण करने के लिए सीनेट के सदस्य अस्थायी अध्यक्ष (President pro tempore) का निर्वाचन करते हैं । सीनेट के सचिव, सारजेंट एट जामस आदि अन्य पदाधिकारी भी हात हैं ।

सीनेट की शक्तियाँ एवं कार्य

सीनेट की शक्तियाँ को मुख्यतः तीन भागों में बाटा जा सकता है—व्यवस्थापन सम्बन्धी, कार्यपालिका सम्बन्धी एवं न्यायपालिका सम्बन्धी ।

1 व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ—कांग्रेस के दोनों सदन समान पदेय हैं और व्यवस्थापन के क्षेत्र में उनकी शक्तियाँ समान हैं ।

कोई भी विधेयक उस समय तक कानूनी विधायक में स्थान नहीं पा सकता जब तक वह सीनेट की स्वीकृति प्राप्त नहीं कर लेता । वित्त विधेयक यद्यपि प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तावित किये जाते हैं, किन्तु सीनेट उन्हें स्वीकृति प्रदान करने का अधिकार रखती है उनमें संशोधन कर सकती है अथवा उन्हें रद्द कर सकती हैं । सीनेट वित्त विधेयक की प्रारम्भिक धारा (Enacting Clause) में कोई भी संशोधन नहीं कर सकती, परन्तु अन्य विधेयक में वह इतना संशोधन कर सकती है कि विधेयक का रूप ही बदल जाए । कुछ वर्ष हुए सीनेट ने एक आयात निर्मात कर सम्बन्धी विधेयक में उसका नाम छोड़कर अभी कुछ काट दिया था । एक अन्य अवसर पर एक विधेयक में उनमें 847 संशोधन लगा दिए थे ।

साधारण विधेयक—किसी भी सदन में प्रस्तावित किए जा सकते हैं । इस सम्बन्ध में दोनों सदनो का समान अधिकार प्राप्त है । दोनों सदनो द्वारा स्वीकार होने पर ही कोई विधेयक कानून बन सकता है । यदि मतभेद हो तो दोनों सदनो की संयुक्त समिति द्वारा उसे दूर किया जाता है, जहाँ सीनेट ही सदा लाभदायक स्थिति में रहती है ।

सांविधानिक विधेयकों के विषय में भी दोनों सदनो की स्थिति समान है । दोनों ही सदनो में संविधान के संशोधन सम्बन्धी विधेयक

सकते हैं और प्रत्येक ऐसे विधायक को पारित समझा जान के लिए यह आवश्यक है कि उसे दोनो सदन अपने-अपने दो-तिहाई बहुमत से सहमति प्रदान करें।

2 कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियाँ—कार्यपालिका सम्बन्धी महत्वपूर्ण शक्तियों में सीनेट को मरार के समस्त उच्च नदना से अधिक शक्तिशाली स्थिति प्रदान की है। सरने महत्वपूर्ण शक्ति सधियों को पुष्टि करने सम्बन्धी है। राष्ट्रपति द्वारा विदेश के माय की गई सविया तब तक पूण नहीं नमची जाती जब तक उन्हें सीनेट अपने दो-तिहाई बहुमत से अनुमोदित न कर दे। इस शक्ति ने उस राष्ट्र के वैदेशिक मामलो के नियन्त्रण और निदसन में काफी हाथ द दिया है और विदेश नीति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति की शक्ति की भागीदार बना दिया है।

प्रायः कहा जाता है कि राष्ट्रपति के प्रशासकीय समन्वयों की प्रथा के कारण इस शक्ति का महत्व घट गया है। राष्ट्रपति प्रशासकीय समन्वयों को गुप्त रख सकता है, परिणामस्वरूप उसके वैदेशिक मामलो पर सीनेट का नियन्त्रण ढीला हो जाता है। पर यह विचार अतिशयोक्तिपूर्ण है। राष्ट्रपति यदि ऐसे प्रशासकीय समन्वयों को ले जा सीनेट को अवाचित हा तो राष्ट्रपति बहुत समय तक उन्हें काममें नहीं रख सकता और यह पूण सम्भव है कि सीनेट कानून द्वारा उस प्रथा को ही समाप्त कर दे।

सीनेट की दूसरी कार्यपालिका सम्बन्धी शक्ति राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियों के पुष्टिकरण की है। इस पुष्टिकरण के लिए केवल साधारण बहुमत की आवश्यकता होती है। नियुक्तियों के विषय में, यदि सीनेट अपने निष्चय पर इतक हो तो, राष्ट्रपति सीनेट के बताये हुए माँगों पर चलता है। व्यवहार में माघा-रणतया सीनेट राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित नियुक्तियों का अनुमोदन कर सकती है पर विशेष मामलों में उन्हें रद्द भी कर सकती है।

तीसरी शक्ति विविध विभागों के विभिन्न शक्तियों की जांच से सम्बंधित है। इस बारे में सीनेट का नियम अंतिम होता है। सीनेट को सब प्रकार के कार्यों में जांच पड़ताल (Investigations) करने का अधिकार है। सीनेट द्वारा की जाने वाली जांचें बहुत नयानर होती हैं। बहुत से अधिकारी विरोधी कार्यों में सदासा से बहुत घबराते हैं। सीनेट की जांचें बहुत प्रसिद्धि पाती हैं और बहुधा इन जांचवाहियों को 'न्यू रील (News reel)' बनाइ जाती है या इन्हें टेलीविजन कमरो में किया जाता है।

सीनेट का यह भी अधिकार है कि वह राष्ट्रपति से किसी विदेशी शक्ति से किसी विषय पर वार्ता करने की प्रार्थना करे। परंतु आरम्भ शक्ति (Initiative) सीनेट के पास न हाकर राष्ट्रपति के पास होती है।

सीनेट की अन्तिम कार्यपालिका सम्बन्धी शक्ति युद्ध की घोषणा के समय की है। इस विषय में प्रतिनिधि सभा के साथ सीनेट भी युद्ध की घोषणा किए जाने से पहले उस अपनी स्वीकृति प्रदान करती है। नैतिक रूप से सीनेट की शक्ति

यद्यपि प्रतिनिधि मन्त्रालय के समकक्ष ही है परन्तु सन्धियों के पुष्टिकरण की शक्ति के मान सीट का महत्व इस शक्ति के बारे में भी प्रतिनिधि मन्त्रालय से बढ़ जाता है।

(3) **याय सम्बन्धी शक्तियाँ**—सीनेट को समस्त महाभियोगों को सुनना या एकाधिकार प्राप्त है। सीनेट राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति, राजदूत, मित्र मण्डल के सदस्यों, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों एवं अन्य उच्च मन्त्रिण मण्डल के अन्तर्गत कर्मचारियों के मुकदमों सुनने के लिए न्यायालयों का कार्य करती है। दापागण प्रतिनिधि मन्त्रालय के प्रस्तावों द्वारा सीनेट के समक्ष रखा जाता है और दा-तिहाई बहुमत से सीनेट इन महाभियोगों के निणय करती है। महाभियोग की सुनवाई के समय सीनेट का अध्यक्ष सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश होता है और काम के लिए दा-तिहाई बहुमत की उपस्थिति आवश्यक है। महाभियोग की जांच करने की प्रक्रिया में सीनेट मन्त्रालय, जिस जांच जारी करना, गवाहों को बुलाना उन्हें पथ दिखाना, आदि करती है।

(4) **अन्य अधिकार**—सीनेट विधान के संशोधन में भाग लेती है, मन्त्र मन्त्रों के राज्यों के प्रवेश को स्वीकृति देती है और राष्ट्रपति एवं उप राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए किये गये मतदान की गणना करती है। यदि उप राष्ट्रपति के निर्वाचन में किसी व्यक्ति का पूर्ण बहुमत प्राप्त न हुआ हो तो दो सर्वाधिक मत प्राप्त वाले प्रत्यायनियों में से किसी एक को उप-राष्ट्रपति निर्वाचित करती है। सीनेट ही अपने निर्वाचनों, निर्वाचन-विधियों और सदस्यों की योग्यताओं की नियामक है।

सीनेट को महत्वपूर्ण स्थिति को प्रकट करते हुए कहा जा सकता है कि "कुछ ऐसे मामलों होते हैं जिन्हें राष्ट्रपति और सीनेट निम्न सदन की स्वीकृति प्राप्त किये बिना भी कर सकती है और ऐसे काम भी हैं जिन्हें निम्न सदन और राष्ट्रपति सीनेट की स्वीकृति प्राप्त किये बिना कर सकते हैं, लेकिन ऐसे काम बहुत कम हैं जिन्हें निम्न सदन और राष्ट्रपति सीनेट की स्वीकृति प्राप्त किये बिना कर सकते हैं।" ग्राइम के शब्दों में सीनेट न सदन के बीच एक सम्भारता का केंद्र स्थापित करके विधान के निर्माताओं द्वारा इसे बनाने के उद्देश्य की पूर्ति कर दी है। हमने एक बार तो प्रतिनिधि सदन के जनतन्त्र में सहज उदात्तता का शक्ति की कायिका की है और दूसरी बार राष्ट्रपति की राजतन्त्रीय भावनाओं का शक्ति की कायिका की है। और इस प्रकार हमने दोनों को प्रतिबन्ध लगाये हैं दोनों के मन्त्र म आने की वजह से सीनेट दोनों ही की प्रतिद्वन्द्वी या विरोधी हो नहीं है। अब कांग्रेस बिना सीनेट के कुछ नहीं कर सकती है। इसे विरोधी होने पर राष्ट्रपति भी कुछ नहीं कर सकता। यह सीनेट या नकारात्मक कार्य करता है, परन्तु हमने सकारात्मक कार्य भी अनक हैं और उनकी वजह से इन राष्ट्र मण्डल मन्त्रिण म और हमने काफी आदर पाया है।

(1) संविधान निर्माताओं की इच्छा—संविधान निर्माता सीनेट का सघन वास्तविक प्रणाली की रीढ़ की हड्डी (Backbone) बनाना चाहते थे। राष्ट्रपति द्वारा शक्तियों का स्वच्छाचारी प्रयोग न हो, इसके लिए सीनेट का शक्तिपथ ऐसी शक्तियाँ प्रदान की गईं कि वह निरंकुश न बन सके और शक्ति मनुलन बना रहे। इसी तरह प्रतिनिधि सभा की मनमानी पर अंकुश लगाने के लिए व्यवस्थापन के दायरे में सीनेट का प्रतिनिधि सभा का समान पदी बनाया गया और यह व्यवस्था की गई कि सभी प्रकार के विधायक कानून तभी बन सकेंगे, जबकि उन पर दोनों सदनों की सहमति हो जाए। स्पष्ट है कि संविधान निर्माताओं ने सीनेट को एक ऐसे मनुलन चक्र का स्थान देना चाहा जो राष्ट्रपति और प्रतिनिधि सभा दोनों का अपनी सीमाओं में रख सके। उनकी इच्छा का यह स्वाभाविक परिणाम हुआ कि आज सीनेट संसार के सभी द्वितीय सदनों से अधिक शक्तिशाली है।

(2) प्रतिष्ठित सदन और प्रभावशाली रंगमंच—सीनेट कानून बनाने वाले लोग का प्रतिष्ठित सदन है। वह राज्या का राजनीतिक इनाइमों के रूप में प्रतिनिधित्व करता है। आज की स्थिति में सीनेट के सदस्य राज्या के प्रतिनिधि नहीं बरन समस्त राष्ट्र के प्रतिनिधि हैं। प्रतिनिधि सभा में स्थानीय हितों का प्रभुत्व रहा है परंतु सीनेट में ऐसा नहीं है। इससे द्वितीय सदन का स्वभावतः प्रथम सदन से श्रेष्ठता मिल गई है और उसका सम्मान भी बढ़ गया है।

(3) राष्ट्रपति पद के बाद अमरिका में माने जाने वाली सबसे प्रभावशाली रंगमंच (Effective Platform) है। राष्ट्रपति की ही तरह प्रमुख मीनेटरों के भाषण और विचारों को समाचार पत्रों में प्रथम पृष्ठ पर स्थान दिया जाता है। सीनेटों के विचार जनमत को पचाए रूप से प्रभावित करने हैं। सीनेट सरकार की किसी भी धांधली को प्रकाश में लाकर जनमत को सरकार के विरुद्ध करने की क्षमता रखते हैं। इसके अतिरिक्त वे किसी भी रहस्यपूर्ण विषय पर कायपालिका से सूचना मांग सकते हैं। फलस्वरूप मीनेट के प्रभाव में पर्याप्त वृद्धि हुई है।

(4) आकार एवं रचना—सीनेट संगठन भी उसके सम्मान का एक सहायक अंग है। प्रतिनिधि सभा की अपेक्षा मीनेट एक छोटा सदन है। प्रतिनिधि सभा में 435 सदस्य होते हैं जबकि सीनेट में 100 सदस्य हैं। सीनेट के छोटे आकार के कारण उसमें प्रत्येक सदस्य का अपना महत्व होता है। एक छोटा सा गुट, यहाँ तक कि एक सदस्य भी कभी कभी इनकी कायवाही में निष्पातक भाग लेता है।

(5) स्थायित्व और स्थिरता—मीनेट के सदस्यों की अवधि 6 वर्षों की होती है, जब वे पर्याप्त समय तक प्रशासन का अनुभव प्राप्त करके प्रशासन का कुशलता प्रदान करते हैं। प्रायः सीनेट दूसरी और तीसरी बार भी निर्वाचित होते रहते हैं और इस लम्बी अवधि के कारण वे बहुधा ज्ञान के भण्डार होते हैं। कामकाज की अधिकता के कारण प्रतिभाशाली लोग मीनेट में जाने का प्रयत्न करते हैं। प्रतिनिधि सभा के योग्य सदस्य जब वहाँ सम्मान प्राप्त कर लेते हैं तो

सीनेट में चुन लिए जाते हैं। अपनी स्थिरता के कारण यह आकस्मिक परिवर्तनों के विरुद्ध एक रुकावट का काम करती है। ब्राइम के शब्दों में, "सीनेट सरकार की कार्यकारिणी मशीनरी को स्थिरता से सम्हाले रखने में बहुत कुछ सहायता करती है। यह सार्वजनिक भावना के झकोरे से आमानी से प्रभावित नहीं होती।"

(6) विशिष्ट क्रिया प्रणाली—सीनेट की क्रिया प्रणाली भी उसकी शक्ति का स्रोत है। सीनेट की कार्य विधि ऐसी है कि उसमें सदस्यों के बोलने का समय प्रायः निश्चित नहीं किया जाता। सीनेटर जब एक वार बोलने खड़ा हो जाता है, तब जितनी देर चाहे वह सीनेट में बोल सकता है। यद्यपि 1917 से यह नियम बन गया है कि सीनेट का दो तिहाई बहुमत किसी भी सीनेटर को एक घण्टे से अधिक बोलने से रोक सकता है, परन्तु इस नियंत्रण का प्रायः बहुत कम प्रयोग किया जाता है। भाषण की स्वतंत्रता ने सीनेट को पर्याप्त सम्मान प्रदान किया है, क्योंकि इसमें सदन के द्वारा किसी महत्वपूर्ण प्रश्न पर स्वतंत्रतापूर्वक विचार किया जा सकता है।

(7) दल नियंत्रण का अभाव—व्यवस्थापिका के सदस्यों की घटती हुई शक्ति और प्रभाव के पीछे प्रायः दलीय अनुशासन का बहुत बड़ा हाथ है। इसके कारण मध्यम-गण की स्वतंत्रता जाता रहती है। परन्तु सीनेट में दल मगठन, दल-नतत्व तथा दलीय अनुशासन का अभाव है। सीनेट के मध्य स्वतंत्रतापूर्वक किसी भी समय और किसी भी विषय पर बोल सकते हैं। वे व्यक्तिगत रूप से यह निश्चय करते हैं कि कौनसा रास्ता अपनाया जाए अथवा किस पक्ष को मत दिया जाए। इसके अतिरिक्त सीनेट के सदस्यों को किसी वग विशेष अथवा सस्या का तनिव भी भय नहीं होता। वे न केवल सरकार की अपितु सर्वोच्च न्यायालय की आलोचना करने में भी नहीं हिचकते।

(8) मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का अभाव—मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के अभाव से भी अप्रत्यक्ष रूप से सीनेट को विशेष शक्तिशाली बनाने में मदद पहुँचाई है। अद्य देश के प्रथम सदन द्वितीय सदन की तुलना में इसलिये अधिक शक्तिशाली हो जाते हैं कि वे मन्त्रिमण्डल को बना या मिटा सकते हैं, परन्तु अमेरिका में ऐसी कोई बात नहीं है।

(9) नियंत्रणकारी कार्य-कारिणी एवम् "यायिक" शक्तियाँ—सीनेट के पास महत्वपूर्ण कार्यपालिका मन्त्र भी शक्तियाँ हैं। वह राष्ट्रपति की नियुक्ता पर रोक का कार्य करती है, उसका मधिया एव निवृत्तियों में अन्तिम शब्द रहना है। जान ह (John Hay) के अनुसार "मन्त्रि का सीनेट में भेजना एक बँल को अखाड़े में भेजने के समान है। वहाँ में उसका आ-भग हुय बिना जीवित लौटने की आशा कभी नहीं की जा सकती।" "यायिक" शक्तियों के रूप में सीनेट एक प्रमुख जांच निहाय (Investigating Body) का कार्य करती है। सीनेट द्वारा की

जाने वाली खोजें इतनी नयानक होती हैं कि बहुत से अधिकारी विराधी कार्यों में सदस्यों के प्रश्नों से बहुत घबराते हैं। इनके अनिश्चित सोनेट को ही समझते हैं। भि।।गो को सुनने का अधिकार प्राप्त है और उसके नियम अतिम हात हैं।

(10) प्रत्यक्ष निर्वाचन—सीनेट का गठित का एक जय कारण उसके सदस्यों के प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था है। 1913 से ही प्रतिनिधि सभा और सीनेट दोनों ही निर्वाचन प्रणाली में लगे हैं। अतः अब गता ही मन्त्रालयों के सम्बन्ध में स्वयं की जनता का प्रतिनिधि बहने के अधिकारी हैं।

सीनेट आज सरकार के सम्बन्ध में का केंद्र (A Centre of Gravity in the Government) है और राज्य के वर्य एव महत्त्वपूर्ण व्यक्तियों को अपनी ओर आकर्षित करती है।

सीनेट के विपक्ष में बहुत कुछ कहा जाता है—

प्रथम, सीनेट धनी वर्ग का क्लब (Richmen's Club) है। समुक्त राज्य अमेरिका में ही राजनीतिक व्यवस्था के सामाजिक स्वामी हैं। सीनेट उनका प्रतिनिधि बन गयी है।

दूसरे, सीनेट में सभी राज्यों के दो-दो प्रतिनिधि हैं, परन्तु यह प्रतिनिधित्व लोकतंत्र की भावना के अनुकूल नहीं है क्योंकि इस प्रकार सीनेट राज्यों की प्रतिनिधि सत्ता हो जाती है, जनता की नहीं।

तीसरे, सीनेट काय विधि का भी जादू नहीं कहा जा सकता। इसके नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार के परिणामस्वरूप राष्ट्रपति को दल के सदस्यों का मुंह ज़ाहना पड़ता है। संधि के अनुसमर्थन के अधिकार ने परराष्ट्र नीति को नकारात्मक बना दिया है। यह भी अनुचित है कि किसी भी सदस्य पर आपण के विषय में कोई पभावी रोक नहीं है और वह जितने समय तक सीनेट में विचारणीय विषय पर बोलना चाहे, बोल सकता है।

चौथे, प्रतिनिधि सभा के समान पदी के रूप में इसके अस्तित्व के कारण तब एक बड़ी कठिनाई उत्पन्न हो सकती है, जब दोनों सदनों में किसी विधेय पर गतिगंध पदा हो जाय। संविधान में ऐसा गतिराध की दशा के लिए कोई व्यवस्था नहीं दी गई है। प्रायः विरोध की व्यवस्था में सीनेट की स्थिति अतिरिक्त दृढ़ रहती है।

पांचवें, सीनेट जितना समय सप्ट करती है उतनी बहुत कम विधान सभायें सप्ट करती हैं।

छठे अधिकार हात हुए भी प्रशासन के सम्बन्ध में सीनेट का कोई उत्तरदायित्व नहीं होता, जो अनुचित है।

सातवें, जब सभी नियुक्तियों का प्रश्न आता है तो सीनेट गठित और समुक्त रूप में कार्य करने का आदेश अपने सदस्यों को देती है जिसके कारण सीनेट के प्रति शिष्टाचार (Senatorial Courtesy) जैसी प्रथा का चलन है। इस प्रथा-संगत नहीं कहा जा सकता।

आठवें, सीनेट अनक बार अपने अधिकारो का दुष्प्रयोग करने को तैयार रही है। साथ ही यह अपने विशेषाधिकारों के प्रति आवश्यकता से अधिक भावुक रहती है। सीनेट के इतिहास में एक अवसर आये है जब इस देश के हित की अपना राष्ट्रपति की नीति का भंग (Wreck) करना ही अपना उद्देश्य और लक्ष्य समझा है। अपनी स्वतंत्रता दिखाने के लिए यह कितनी ही बार लापरवाही से ही काय करने लगती है।

परन्तु उपयुक्त दोषों के बावजूद सीनेट एक सफल, विनाल और अद्वितीय द्वितीय सदन के रूप में उभरी है और इसने अपने निर्माताओं के उद्देश्य की पूर्ति की है। अमेरिकन शासन व्यवस्था में सीनेट ही एक ऐसा सदन है, जो व्यावहारिक एवं कारगर रूप में राष्ट्रपति के अधिकारों का नियंत्रण रख सकने में समर्थ हो सका है। मानव अमेरिकन प्रशासन यंत्र की धुरी है। यदि उसे निकाल दिया जाये तो अमेरिकन शासन व्यवस्था धाराशाही हो जायेगी। अमेरिकन सीनेट को हटाने का अर्थ सघीय सरकार की आँतें निकाल देना है। सर हैनरी मन के शब्दों में, "जब से जाधुनिक लोकतंत्र का ज्वार चढ़ा है, तब से कितनी भी संस्थाओं का जन्म हुआ है उनमें यही केवल एकमात्र पूर्णतया सफल संस्था रही है।"

प्रतिनिधि सभा

(The House of Representatives)

पटमन के अनुसार—“प्रतिनिधि सभा लघु (Miniature) रूप में अमेरिकन राष्ट्र है। यह अमेरिकन जीवन की सुन्दर तस्वीर है जिसमें बहा की सामाजिक, राजनीतिक, धार्मिक तथा स्वाभाविक विभिन्नताओं, उपरताओं तथा मध्यमव्यवस्थाओं का पूर्ण चित्रण है। इसके सदस्य विभिन्न राज्यों से जनसंख्या के आधार पर चुने जाने के कारण इसमें अमेरिका के जीवन की विविध रूपता दिखाई देती है।” यह एक ऐसा प्रथम सदन है जो मसारा के अन्य सब प्रथम सदनो की तुलना में कम शक्तिशाली है।

प्रतिनिधि सभा की रचना

संविधान में मुख्यतः केवल इतना लिखा गया है कि प्रतिनिधि सभा का प्रत्येक प्रतिनिधि कम से कम 30 हजार लोगों का प्रतिनिधित्व करेगा और प्रत्येक राज्य का कम से कम एक प्रतिनिधि अवश्य होगा, उन्हें उस राज्य की जनसंख्या 30 हजार से कम हो नहीं सकेगी।

प्रारम्भ में प्रतिनिधि सभा के सदस्यों की संख्या 65 थी, किन्तु बाद में जनसंख्या के अनुसार यह बढ़ती गई। सन 1960 की जनगणना के अनुसार सदस्य संख्या 435 निश्चित कर दी गई है।

सदस्यों की योग्यताएँ, उनका निर्वाचन, कार्यकाल, वेतन आदि—
बाने के लिए आवश्यक है कि व्यक्ति कम से कम 7 वर्ष से सयुक्त राज्य

का निवासी हो, उसकी आयु कम से कम 25 वर्ष की हो, निर्वाचन के समय वह उस राज्य का निवासी हो जहाँ से वह चुनाव लड़ रहा हो और उन विशेष निवास योग्यताओं को भी रखता हो जो राज्य विशेष निर्धारित करे। संविधान ने कुछ नियमितताओं भी उपबोधित की हैं—(क) कोई व्यक्ति संयुक्त राज्य की सेवा में रहते हुए कांग्रेस के किसी सदस्य का सदस्य उस समय तक नहीं हो सकता, जब तक वह उस पद पर आमीन हो, एवं (ख) कोई भी सदस्य अपनी सदस्यता का समय किसी ऐसे मावज्जनिव पद पर नियुक्त नहीं हो सकता जिसका निमाण उसी काल में हुआ हो अथवा जिस पद का वेतन उसी सदस्यता काल में वह सदस्य अपनी व्यवस्थापिका की सदस्यता के प्रभाव के कारण बढ़वा ले।

प्रतिनिधि सभा के सदस्य प्रति दसरे वर्ष चुन जाते हैं, अर्थात् सभा का कार्यकाल केवल 2 वर्ष का है। प्रतिनिधि सभा का राज्या में जनसंख्या के आधार पर चुनाव होता है। चुनाव प्रत्यक्ष होता है। प्रत्येक सम्बन्धी स्त्री पुरुष का मत देने का अधिकार है।

प्रतिनिधि सभा के सदस्यों को अन्य विभिन्न भत्ता के अतिरिक्त 22,500 डॉलर प्रतिवर्ष वेतन दिया जाता है। भत्ता में स्टेशनरी, यात्रा, सचिव का वेतन आदि प्रयुक्त हैं। सदस्यों को वृत्त के समय बाद विवाद की स्वतन्त्रता होती है। सबन की कार्यवाही में भाग लेने जाते समय, सदन के अन्दर या सदन से वापस जाते समय उन्हें महा-अपराध, देशद्रोह या शांति नष्ट करने के अपराध के अतिरिक्त किसी अन्य अपराध के लिए गिरफ्तार नहीं किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त सदन के अन्दर अपन भाषण में या विवाद के समय वही गई किसी बात के लिए सदन के बाहर उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता और न ही इस सम्बन्ध में कोई न्यायालय आपत्ति कर सकता है।

मीनिट के समान प्रतिनिधि सभा ही सदस्यों की योग्यताओं निर्धारित करने के लिए उत्तरदायी है। प्रतिनिधि सभा अपन 2/3 बहुमत से किसी भी सदस्य का बाहर निकाल सकती है।

सभा के अध्यक्ष का स्पीकर (Speaker) कहते हैं जिसका निर्वाचन सभा के सदस्य स्वयं करते हैं। अमेरिकन स्पीकर न केवल दत्तबन्दी में फँसा रहता है बरन वह प्रतिनिधि सभा के बहुमत दल का नेता भी होता है।

प्रतिनिधि सभा की शक्तियाँ और उसके कार्य

प्रतिनिधि सभा की शक्तियाँ जोर उनका पांच मीनिट के समान व्यापक नहीं हैं। कुछ क्षत्रों में यद्यपि वह मीनिट के समान है किन्तु अन्य क्षत्रों में वह मीनिट से बहुत कम शक्तिशाली है।

(1) व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ—दस क्षत्रों में मीनिट एवं प्रतिनिधि सभा का समान शक्ति प्राप्त है, केवल वित्त विषयों का प्रस्तुतीकरण इसमें ही हो सकता है, सदन में नहीं। इस सभा में सभी प्रकार के विधायक प्रस्तुत किये जा

सकते हैं और कोई भी विधेयक तब तक कांग्रेस द्वारा पारित नहीं समझा जा सकता जब तक सीनेट के समान ही प्रतिनिधि सभा की सहमति भी उस पर प्राप्त न हो जाए। इस क्षेत्र में ब्रिटिश लोकसभा स्पष्ट प्रतिनिधि सभा से अधिक शक्तिशाली है क्योंकि उसे व्यवस्थापन क्षेत्र में अन्तिम निणय का अधिकार प्राप्त है। सर्वानामिक विधेयको के सम्बन्ध में भी सभा की शक्ति सीनेट के ही समकक्ष है।

दोनों सदनां में यदि किसी बात पर मतभेद हो जाता है तो उसका निणय दोनों सदनां की एक सम्मिलित समिति द्वारा किया जाता है और यदि सम्मिलित समिति में कोई समझौता नहीं हो पाता तो अंत में सीनेट की ही विजय होती है।

दोनों ही सदनां को संयुक्त रूप से युद्ध की घोषणा करने का भी अधिकार है।

(2) कायपालिका सम्बन्धी शक्तियां—सीनेट की तुलना में प्रतिनिधि सभा की कार्यपालिका सम्बन्धी शक्तियां नहीं के बराबर हैं। सधिया के पुष्टिकरण, राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों की स्वीकृति एवं विविध विभागों की जाच-पडताल आदि में सम्बन्धित कार्यकारी शक्तियां केवल सीनेट को ही प्राप्त हैं, प्रतिनिधि सभा को नहीं। परन्तु उसे यह महत्वपूर्ण अधिकार अवश्य है कि विशेष परिस्थिति में वह राष्ट्रपति का निर्वाचन कर सकती है। जब राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन लड़ने वाले प्रत्याशियों को निर्वाचकों की पूर्ण सख्या का बहुमत प्राप्त न हो तो प्रतिनिधि सभा सबसे अधिक मत पाने वाले तीन प्रत्याशियों में से एक को राष्ट्रपति-पद के लिए छोट सकती है।

प्रतिनिधि सभा अपने सदस्यों की योग्यता की जाच-पडताल करती है और उनके चुनावों की वैधानिकता की भी परीक्षा करती है।

(3) न्यायिक शक्तियां—न्यायिक क्षेत्र में प्रतिनिधि सभा को केवल महा-अभियोग से सम्बन्धित अधिकार प्राप्त है। राष्ट्रपति, उप-राष्ट्रपति एवं अन्य उच्च अधिकारियों पर महा-अभियोग चला सकती है। वह इन पर महा-अभियोग का आरोप ही लगा सकती है, परन्तु शेष सब कुछ अर्थात् अभियोग को सुनना, अभियोग को जाच करने एवं उस पर निणय देने का अधिकार सीनेट का प्राप्त है। इसके अतिरिक्त प्रतिनिधि सभा अपने सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही भी कर सकती है और किसी भी ऐसे व्यक्ति को सजा दे सकती है, जिसके व्यवहार से सदन की कार्यवाही में प्रत्यक्ष हस्तक्षेप अथवा व्यवधान पडता है।

प्रतिनिधि सभा के कम शक्तिशाली होने के कारण

(1) यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनां में मतभेद का सुल्धान के लिए चलायी गई दोनों सदनां की सम्मिलित समिति में कोई समझौता नहीं हो पाता तो सीनेट की विजय होती है। वित्त विधेयकों में भी सीनेट जपन-मगाधन करने के अधिकार द्वारा विनी भी वित्त विधेयक में महत्वपूर्ण परिवर्तन कर सकती है अथवा

एक प्रकार में नया प्रस्ताव ही रख देती है। दूसरे प्रकार से प्रतिनिधि सभा को इस अधिकार का कोई विरोध महत्व नहीं रह जाता कि वित्त विधेयक मसौदा पहले प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तुत हो।

(2) राष्ट्रपति द्वारा उच्चवर्गीय नियुक्तियों पर सीनेट की स्वीकृति आवश्यक होती है न कि प्रतिनिधि सभा की। विदेशों से की जाने वाली संधियाँ भी सीनेट की ही निहाय पुष्टि होना अनिवार्य है, न कि प्रतिनिधि सभा की। अपनी इस शक्ति द्वारा सीनेट राष्ट्र के वरिष्ठ नामलों में महत्वपूर्ण भाग लेती है। प्रतिनिधि सभा में किसी भी गौरव से वंचित है।

(3) प्रतिनिधि सभा केवल महा अभियोगों का आरम्भ कर सकती है जबकि महा अभियागों का मुनना उतनी जल्द करना और उन पर निर्णय देना आदि सब कुछ सीनेट का अधिकार है। इस तरह प्रतिनिधि सभा की शक्ति इस क्षेत्र में भी सीनेट की अपेक्षा अत्यधिक गौण है। इसके अतिरिक्त केवल सीनेट की ही यह अधिकार है कि वह प्रत्येक मामले में आवश्यक जल-पट्टना या खोज-बीन करे।

(4) अमेरिका में शक्ति विभाजन का सिद्धांत लागू होने से व्यवस्थापिका और कार्यपालिका परस्पर स्वतंत्र हैं। फिर भी सीनेट नियुक्तियों, संधियों, जल-पट्टनाएँ एवं महा अभियोगों के क्षेत्र में अपने विशेष अधिकारों द्वारा कार्यपालिका (राष्ट्रपति) पर पर्याप्त अकुश रख पाती है, जब कि प्रतिनिधि सभा इस क्षेत्र में पिछड़ी हुई है।

(5) प्रतिनिधि सभा में ऐसे नरनायक नेता का अभाव होना है, जो सदन के समस्त राष्ट्रीय नीति की रूप रेखा प्रस्तुत कर सकें और विधायी प्रस्ताव उससे सम्मुख रख सकें। अधिकृत नेता के अभाव में प्रतिनिधि-सभा की शक्तियाँ बहुत कम हो जाती हैं।

(6) प्रतिनिधि सभा में दलीय एकता का अभाव भी उसकी दुर्बलता का एक मुख्य कारण है। सीनेट में सदस्यगण अधिकांशतः पारम्परिक एकता के सिद्धान्त को लेकर काम करते हैं, जबकि प्रतिनिधि सभा में एनी एकता नहीं दिखाई देती। सदस्यगण स्थानीय हितों को अधिक महत्व देते हैं, क्योंकि उनका निर्वाचन स्थानीय विधानों के अनुसार होता है।

(7) प्रतिनिधि सभा की अवधि केवल दो वर्ष की होती है। जिस प्रकार से इस सभा का नया चुनाव आता है उससे यह अवधि और भी कम हो जाती है। अभी तक तो ग्यारह महीने तक ही सदस्यों को चुनाव लड़ना पड़ जाता है। जब एसी अवस्था में प्रतिनिधि सभा महत्वपूर्ण कार्यों का सीनेट पर ही छोड़ देती है जो एक खाई गडन है और जिसके सदस्यों का कार्यकाल 6 वर्ष का है।

(8) अमेरिका में ऐसी द्विसदनीय व्यवस्था या अस्तित्व है जिसमें व्यवस्थापन के क्षेत्र में दोनों सदनों को समान अधिकार प्राप्त है। यहाँ दाना सदन की महमति से ही कोई विधेयक पारित हो सकता है, जबकि इंग्लैंड में लाउ सभा के विरोध के होते हुए भी लाउ सभा द्वारा पारित विधेयक अन्त में पारित हो जाता है। अमेरिका में प्रतिनिधि सभा व्यवस्थापन के क्षेत्र में अंतिम निर्णय नहीं रखती। उसके द्वारा पारित विधेयक तब तक बिल नहीं बन सकता जब तक कि सीनेट भी उन्हें स्वीकार नहीं करले।

(9) अमेरिका का उच्च सदन (सीनेट) भी जनता द्वारा निर्वाचित होता है, अतः वह निर्वाचित प्रतिनिधि सभा से कम महत्वपूर्ण अस्तित्व नहीं रखता।

(10) प्रतिनिधि सभा में विचार विनिमय जघिन नहीं होता जहाँ जहाँ इसके निर्णय अधिकांशतः उतने विवेकपूर्ण नहीं हों जितने कि सीनेट के होते हैं।

(11) प्रतिनिधि सभा एक विशाल सदन है जिसमें 435 सदस्य हैं। वहाँ राजनीतिक दलों की चाले इतनी अधिक काम करती हैं कि उन पर नियंत्रण करना और उन पर ठीक अनुशासन स्थापित करना कठिन हो जाता है। इसके विपरीत सीनेट एक छोटा सदन है जिसमें कुल 100 सदस्य हैं। ये सदस्य अनुभवी, योग्य और शासन के कार्यों का समझने वाले होते हैं। साथ ही वे अपने अपने राज्य के राजनीतिक दलों के नेता भी होते हैं।

उपरोक्त सभी कारणों से प्रतिनिधि सभा में केवल सीनेट की अपेक्षा कम शक्तिशाली है, अपितु विश्व के अन्य निचले सदन से भी कम प्रभावपूर्ण है। अमेरिका में सीनेट का अद्वितीय अस्तित्व है और संविधान द्वारा उन इतनी अधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं कि प्रतिनिधि सभा उसके सामने लगभग महत्वहीन रह गयी है। पर यह समझ लेना भ्रामक होगा कि प्रतिनिधि सभा का अमेरिका में अन्ततः नियंत्रण में कोई प्रभाव नहीं है। वस्तुतः प्रतिनिधि सभा ही जनता की सही रूप में प्रतिनिधि संस्था है और लोकसत्ता की प्रतीक है। व्यवस्थापन का कार्य, बजट निमाण और युद्ध की घोषणा की स्वीकृति आदि से सम्बन्धित उसके प्रमुख कार्यों के महत्व को कम नहीं आका जा सकता।

इंग्लैंड के समान ही अमेरिका में भी निचले सदन का अध्यक्ष स्पीकर (Speaker) कहलाता है। परन्तु इंग्लैंड के अध्यक्ष की अपेक्षा अमेरिका का अध्यक्ष बहुत अधिक शक्तिशाली है। पद के प्रभाव की दृष्टि से वह राष्ट्रपति के बाद दूसरा व्यक्ति माना जाता है और उत्तराधिकार के रूप में उपराष्ट्रपति के बाद राष्ट्रपति का पद अध्यक्ष को ही मिलता है।

अध्यक्ष का निर्वाचन

सिद्धान्त में तो प्रतिनिधि सभा ही अपने अध्यक्ष का चुनाव करती है, परन्तु व्यवहार में दलीय काँक्रेस (Caucus) द्वारा यह निश्चय कर लिया जाता है कि कौन व्यक्ति अध्यक्ष बनेगा। विविध राजनीतिक दल अपनी अपनी दलीय बैठकों में अध्यक्ष

पद के लिए अपने अपने प्रत्याशी चुन लेते हैं। बाद में जब प्रतिनिधि सभा की बैठक अध्यक्ष का निर्वाचन करने के लिये होती है तो सब दल अपने अपने प्रत्याशी का नाम प्रस्तावित करते हैं। मतदान के बाद जिसे बहुमत मिलता है, वह अध्यक्ष माना जाता है।

अध्यक्ष के अधिकार एवं कर्तव्य

संविधान अध्यक्ष के अधिकारों एवं कार्यों का वर्णन नहीं करता, अतः उसके अधिकारों में समय-समय पर उतार-चढ़ाव आता रहा है। आरम्भ में उसका पद अधिक शक्तिशाली नहीं था परन्तु समय के साथ इस पद का प्रभाव एवं शक्ति बहुत अधिक बढ़ गई। वह मदन के तानाशाह की स्थिति में आ गया और विधेयकों के जीवन मरण का विधाता बन बैठा। अतः अध्यक्ष की यह स्थिति डेमोक्रेटिक दल के विरोध का शिकार बनी और सन 1910-11 में यह दल अध्यक्ष की शक्तियों को कम करने पर तुल गया। 1910 में अध्यक्ष कैन के विरुद्ध सभा में विद्रोह हुआ और अध्यक्ष के अनेक महत्वपूर्ण अधिकार छीन लिये गये। बाद विवाद के नियमों में कई परिवर्तन हुए। अध्यक्ष को नियम निमात्री समिति से हटा दिया गया और स्थाई समितियाँ का चुनाव प्रतिनिधि सभा करने लगी। अध्यक्ष की स्वीकृति का अधिकार (Power of Recognition) भी छीन लिया गया। इन क्रांतिकारी संशोधनों के परिणामस्वरूप अध्यक्ष पहले के समान शक्तिशाली नहीं रहा। परन्तु फिर भी अपनी स्थिति और अपने विशेष कर्तव्यों के कारण वह विशिष्ट शक्तियों का स्वामी बना रहा। आज अध्यक्ष जिन शक्तियों का उपयोग करता है, वे निम्नानुसार हैं—

सभापतित्व करना और बोलने की व्यवस्था करना—अध्यक्ष प्रतिनिधि सभा की बैठकों का सभापतित्व करता है। वही सभा की बैठकों का आरम्भ और समाप्त करता है तथा सदस्यों को भाषण देने की अनुमति प्रदान करता है। उसके आदेश पर ही सदस्य अपने विचार व्यक्त कर सकते हैं। इस सम्बन्ध में वह श्लेषीय पक्षपात से ऊपर उठा हुआ नहीं रहता।

अनुशासन और व्यवस्था बनाये रखना—सदन के अनुशासन, सम्मान और उमकी व्यवस्था बनाये रखने का मुख्य दायित्व अध्यक्ष का ही है। इस दायित्व का निर्वाह करने के लिए उस अधिकार है कि वह सदस्यों का मौखिक चेतावनी दे सके। मदन में अशांति और अव्यवस्था होने पर वह अपना गैबल (Gable) लटका कर लागा का अनुशासन होने के लिए मकत कर सकता है। यदि कोई सदस्य अनुशासन भंग करने पर ही उठता है तो अध्यक्ष उसका नाम लटकर उस शिष्टक मकता है और अदन्त अव्यवस्था की स्थिति में वह उस समय तक मदन की कार्यवाही स्थगित कर सकता है जब तक उसका नियमन माना नहीं जाता। वह एक सैनिक अधिकारी (Sergeant at Arms) का भी शक्ति स्थापित करने के लिए आदेश दे सकता है, लेकिन ग्रेट रिमन का लाटमभा के अध्यक्ष के समान वह किसी

सदस्य को किसी प्रकार से दंडित करने का अधिकार नहीं रखता और न ही सदस्य को सभा भवन से बाहर निकल जाने की आज्ञा दे सकता है। ऐसी आज्ञा तो स्वयं सभा ही दे सकती है।

नियमों की व्यवस्था और उनको कार्यान्वित करना—अध्यक्ष का तीसरा प्रमुख वर्तमान नियमों की व्याख्या करना व उन्हें लागू करना है। परन्तु वह इस अधिकार के प्रयोग में स्वच्छाचारी नहीं बन सकता, क्योंकि उसे नियम निर्मात्री समिति (Committee of Rules) द्वारा बनाये गये नियमों के अन्तर्गत ही कार्य करना पड़ता है। फिर भी, जहाँ नियमों की व्यवस्था अस्पष्ट अथवा अपायप्रत हो वहाँ अध्यक्ष को अपने विवेक में बहुत कुछ काम करने का अधिकार है। स्मरणीय है कि किसी नियम पर की गई अध्यक्ष की व्यवस्था को सदन का बहुमत अमान्य घोषित कर सकता है। अतः ब्रिटिश अथवा भारतीय अध्यक्ष की भाँति अमरीकन अध्यक्ष का नियम अंतिम नहीं होता।

नियमों की व्यवस्था के अधीन अध्यक्ष प्रश्नों पर मत लेता है सदन द्वारा पारित अधिनियमों, भाषणा, मयुक्त प्रस्तावों, विटों, वारण्टों और समना (Summons) पर हस्ताक्षर करता है। वह कार्य के क्रम (Order of Business) तथा मतदान के क्रम की घोषणा करता है।

अपनी अधिकार—मुख्य पदाधिकारी के रूप में अध्यक्ष बराबर मतों की स्थिति में अथवा जब गुप्त मतदान होता हो तब अपना मत दे सकता है। परन्तु दलीय व्यक्ति होने के कारण उनका मत अपने दल के पक्ष में ही होता है। अध्यक्ष को यह भी अधिकार है कि वह प्रतिनिधि सभा के सदस्य के रूप में सभा की कार्यवाही में भाग ले और वाद विवाद में हिस्सा बटावे। सदन की सूची के विषय में प्राथमिकता का नियम करना उसी का काम है। 1911 तक अध्यक्ष ही समस्त स्थाई समितियों और नियम समितियों के सदस्यों की नियुक्ति करता था, परन्तु अब वह केवल प्रवर समितियाँ और उन कार्यो की समितियाँ नियुक्ति करता है जिनके लिये प्रतिनिधि सभा उनका कह। ब्रिटिश परम्परा के विपरीत उसे यह अधिकार है कि वह अपना पद हस्तांतरित कर सके। परन्तु ऐसा वह केवल तीन दिन के लिए ही कर सकता है। वह किसी भी सदस्य से यह आग्रह कर सकता है कि वह उसका पद तीन दिन के लिए सभाले।

प्रतिनिधि सभा की ब्रिटिश लोकसभा के अध्यक्ष से तुलना

(1) ब्रिटन में लोकसभा का अध्यक्ष दलीय सिद्धांत पर नहीं चुना जाता, जबकि अमरीका में प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष दलीय आधार पर निर्वाचित होता है।

(2) अध्यक्ष निर्वाचन के पश्चात् निरदलीय व्यक्ति (Non Party man) हो जाता है कि तु अमरीका में वह तब भी दलीय व्यक्ति (Party man) बना रहता है।

(3) ब्रिटिश अध्यक्ष नदन की वापवाही में निष्पत्ति होकर कार्य करता है जबकि अमेरिकन अध्यक्ष वनी भी निष्पत्ति नहीं होता।

(4) ब्रिटन में अध्यक्ष नक्षिय द शीय राजनीति में वनी भी भाग नहीं लेता जबकि अमेरिकन अध्यक्ष नदन में अपन दल का नेतृत्व करता है और अपन दल के विधेयका तथा प्रस्तावा का पाम करवान में योग प्रदान करता है। वह विराधी दल के विधेयका तथा प्रस्तावा का पाम हान में रुकावटें डालता है। वह वास्तव में सीनेट के सभापति तथा राष्ट्रपति में परामर्श करता है। यदि वह एक राजनीतिक दल के हात में तो इस प्रकार का प्रयत्न करता है कि कार्यपालिका द्वारा प्रस्तावित प्रस्ताव तथा विधेयक सीनेटानिरीत प्रतिनिधि सभा द्वारा पारित कर दिय जाय।

(5) प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष लारमभा के अध्यक्ष की नाति निर्विवाद नहीं चुना जाता और उस चुनाव में पडना पडता है और अपन निर्वाचका वनी ध्यान रखना पडता है।

(6) प्रतिनिधि सभा का अध्यक्ष नियमा का निमाण और प्रिया-वयन बहुत कुछ अपन विवेक का आधार पर करता है। जबकि ब्रिटिश लारसभा का अध्यक्ष अपने कर्तव्यों की पूर्ति के लिए नियमानुसार निष्पक्ष रूप से काम करता है।

(7) ब्रिटिश लोकसभा का अध्यक्ष किसी भी सदस्य को उसका 'नाम' लेकर निलम्बित कर सकता है, जबकि प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष को यह अधिकार नहीं है।

किन्तु दोनों अध्यक्षता में कुछ समानताएँ भी हैं। ब्रिटन के अध्यक्ष की तरह अमेरिका में भी अध्यक्ष प्रतिनिधि सभा का सभापति होता है, वह बैठको में अध्यक्ष का पद ग्रहण करता है, सभा में अनुशासन रखता है, विषादग्रस्त प्रश्ना को तय करता है, सदन के कार्यक्रम बनाता है तथा उसकी सीमा निर्धारित करता है। प्रतिनिधि सभा में अध्यक्ष का बहुत बड़ा महत्व है। फर्दर क शब्दों में 'अध्यक्ष पद का महत्व राष्ट्रपति के पद के बाद दूसरे नम्बर पर ही आता है। ब्रिटन में अध्यक्ष के पास इतनी शक्ति नहीं होती जितना कि प्रभाव। अमेरिका में अध्यक्ष का इतना प्रभाव नहीं होता जितना उसको वास्तविक शक्ति होती है।'

अमेरिका में विधि-निर्माण-प्रक्रिया

(The Law making Process in America)

समुत्त राज्य अमेरिका में किसी भी विधेयक का पारित हाने से पूर्व निम्न-लिखित स्थितिया में संगुजरना पडता है।

- (1) प्रस्तावना (Introduction)
- (2) छोट व प्रथम वाचन (Sorting and First Reading)
- (3) समिति स्थिति (Committee Stage)

- (4) कलेण्डर अवस्था (Calendar Stage)
- (5) द्वितीय वाचन (Second Reading)
- (6) तृतीय वाचन (Third Reading)
- (7) विधेयक दूसरे सदन में (Bill in the other house)
- (8) विधेयक राष्ट्रपति के समक्ष (Bill before the President)

प्रस्तावना या प्रस्तुतीकरण

अमेरिकन कांग्रेस में भी ब्रिटिश मसदा की भाँति ही विधि निमाण प्रक्रिया की प्रमावस्था विधेयक के प्रस्तुतीकरण की है। वित्त विधेयक का छाडकर अन्य कोई भी विधेयक कांग्रेस के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है। वित्त विधेयक सब प्रथम केवल प्रतिनिधि सभा में ही प्रस्तुत किया जा सकता है। विधेयक—(क) कांग्रेस के किसी भी सदस्य के द्वारा, (ख) कांग्रेस की किसी भी स्थाई समिति द्वारा, अथवा (ग) राष्ट्रपति या किसी कार्यकारी अधिकारी के कहने पर निर्मित कांग्रेस की विशेष समिति के द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है।

विधेयक का प्रस्तुत करने की प्रणाली भी अत्यन्त साधारण है, जो इस प्रकार है—

(क) यदि सदस्य सीनेट में विधेयक को प्रस्तावित करना चाहते हैं तो वह उसकी एक प्रति सचिव की मेज पर रखे सन्दूक पर डाल देते हैं।

(ख) यदि सदस्य विधेयक को प्रतिनिधि सभा में प्रस्तावित करना चाहते हैं तो उसकी प्रति लिपिक (Clerk) की मेज पर रखे हुए सन्दूक पर डाल देते हैं, जिसे 'हूपर' (Hooper) कहते हैं।

दोनों दशाओं में जतर केवल यही है कि सीनेट में उक्त व्यक्ति को 'सचिव' कहा जाता है और प्रतिनिधि सभा में उसे 'क्लक'।

प्रस्तावित विधेयक उस समय तक जीवित रहता है जब तक कि उनका निवटारा नहीं होता अथवा जब तक वर्तमान कांग्रेस समाप्त नहीं होती। यदि कांग्रेस-कायकाल में विधेयक निवटारा नहीं जाता, तो उसके प्रस्तावक को उसे दूसरी कांग्रेस में पुनः प्रस्तावित करना पड़ता है। सदन में मसदा प्रस्तावित विधेयक को एक क्रमिक मसदा प्रदान कर दी जाती है और प्रत्येक प्रस्तावित विधेयक पर प्रस्तावक का नाम लिख दिया जाता है।

अमेरिका में विधेयक की प्रस्तुतीकरण की यह प्रक्रिया इंग्लैंड की प्रक्रिया से भिन्न है—

प्रथम, इंग्लैंड की प्रक्रिया अमेरिका की प्रक्रिया जितना सरल नहीं है। इंग्लैंड में विधेयक का प्रस्तुतीकरण दो विधियाँ से होता है, जिनमें एक साधारण प्रस्तुतीकरण (During Introduction) और दूसरी दस मिनट के प्रस्तुतीकरण (Introduction Under ten minutes Rule) की जबकि कहानी है।

अमरीका की प्रस्तुतीकरण की अवधि इ गलब की पहली प्रकार की अवधि से मल नहा खाती है, जिमक अन्तगत विधयक के प्रस्तावक को विधयक पर केवल अपने हस्ताक्षर करने पडते है और उन पर एक शब्द भी कहने की आवश्यकता नही होती ।

द्वितीय, अमरीका में विधेयको का विभाजन इन प्रकार का नही है जसा कि ब्रिटेन में है । ब्रिटेन में तीन प्रकार के विधयक—मावजनिक, व्यक्तिगत सदस्या द्वारा प्रस्तावित मावजनिक विधयक एवं अमावजनिक विधयक—सदन के सामने प्रस्तावित क्रिय जाते है और इन तीनों ही प्रकार के विधयको के पारित होने की प्रक्रिया एक दूसरे से भिन्न है । किन्तु संयुक्त राज्य अमरीका में समस्त विधयक गैर सरकारी अर्थात् सदस्यो के ही होते है ।

छाट व प्रथम वाचन

यह विधेयक के जीवन का दूसरा चरण है । प्रस्तुतीकरण के बाद सदन का लिपिक विधेयको को विषयवार छाट लता है । तत्पश्चात् यह उहे सरकारी सूचना के रूप में छत्रवा लेना है । इस प्रकार विधेयक का प्रथम वाचन समाप्त हो जाता है ।

अमरीका की व्यवस्थापन प्रक्रिया की प्रथम वाचन की तुलना यदि ब्रिटिश व्यवस्थापन की प्रक्रिया के प्रथम वाचन से की जाए, तो अनेक अंतर दिखाई देते है—(1) ब्रिटेन में विधेयक की छाई तभी होती है जब प्रस्तुतकर्ता का यह प्रस्ताव सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है कि विधेयक का प्रथम वाचन हो और उसे छपवाने की आज्ञा दी जाए, एवं (ii) ब्रिटेन में प्रस्तुतीकरण और प्रथम वाचन सम्मिलित होते है जबकि अमरीका में समय की दृष्टि से दोनों धलग-अलग होते है ।

समिति अवस्था

अमरीका में विधयक के जीवन का तीसरा चरण समिति अवस्था का है । प्रथम वाचन क बाद विधेयक उस विषय की समिति के पास जाता है, जिस विषय से सम्बन्धित वह विषय होता है । अमरीका में समितियां विषयवार बनाई जाती है । यदि विवाद उत्पन्न हो जाए कि विधेयक किस समिति को सुपुद्र किया जाना है तो निणय सदन का अव्यक्त करता है । उनके निणय के विरुद्ध सदन से अपील भी की जा सकती है ।

समिति अवस्था विधयक क जीवन और मरण की स्थिति होती है । समितियां विधेयको के स्वरूप और उससे सम्बन्धित मामलो में मामत्रिया एकत्र करती है । पूण जाच पडताल के बाद समिति एक गोपनीय बैठक में यह निश्चित करती है कि विधयक पर उसे क्या निणय देना है । वह अपने निणय अग्रकिसित रूप में उसे किसी भी एक रूप में दे सकती है ।

(क) विधेयक के प्रस्तावित रूप को स्वीकार करे विना किसी मसौदा के लिए अपना प्रतिवेदन दे सकती है।

(ख) विधेयक पर मसौदा सहित प्रतिवेदन दे सकती है।

(ग) विधेयक को पूर्ण रूप से बदल सकती है, केवल उसके प्रस्तावित स्वरूप और विषय वस्तु का छोड़ कर।

(घ) विधेयक पर कोई प्रतिवेदन न दे कर उसकी हत्या कर सकती है। समिति द्वारा ऐसा किये जाने को विधेयक को कबूतर के दरबे में डाल देना [Pigeon Holding] कहा जाता है।

अमरीका में चू कि सभी विधेयक साधारण सदस्यों द्वारा प्रस्तावित होते हैं, अतः वे प्रायः सब तरह से पूर्ण नहीं होते। परिणाम यह निकलता है कि वहाँ लगभग 90 प्रतिशत से भी अधिक विधेयक के जीवन का अन्त समिति अवस्था में ही हो जाता है। कांग्रेस को यद्यपि यह अधिकार है कि वह ऐसे किसी भी विधेयक को, जिस पर समिति ने कोई प्रतिवेदन देना उचित नहीं समझा है, अपने समक्ष विचाराय प्रस्तुत करा ले, तथापि व्यवहार में ऐसा प्रायः बहुत कम किया जाता है। जब कभी किसी विधेयक पर समिति के सदस्य एवम मत नहीं होते तो व्यवस्था यह है कि बहुमत और अल्पमत दानों के डी प्रतिवेदनों के साथ विधेयक कांग्रेस को लौटाया जाता है। समिति के प्रतिवेदन भी छाप जाकर विधेयक के साथ सदस्यों को दिये जाते हैं।

इस सम्बन्ध में अमरीकन व्यवस्थापन प्रक्रिया और ब्रिटेन की व्यवस्थापन-प्रक्रिया में अनेक अन्तर हैं—(i) ब्रिटेन में द्वितीय वाचन के पश्चात् विधेयक को समिति में भेजा जाता है, जबकि अमरीका में उसे प्रथम वाचन के बाद ही समिति के सुपुद कर दिया जाता है, (ii) ब्रिटेन में मसद ही विधेयक के सिद्धांतों पर विचार द्वारा निणय करती है जबकि अमरीका में विधेयक के सिद्धांतों और उसकी उपयोगिता आदि पर विचार व निणय पहले समिति में ही हो सकता है और कांग्रेस को अवसर बाद में मिलता है (iii) ब्रिटेन में समितियाँ उतनी समर्थ और शक्तिपूर्ण नहीं जितनी अमरीका में, एव (iv) ब्रिटेन में समितियाँ आवश्यकतानुसार बनती हैं। वे विषयवार नहीं होतीं, और अधिकांश पूर्ण स्थाई भी नहीं होतीं। वहाँ कुछ समितियाँ होती हैं जिनमें विधेयक के विषय के अनुसार कुछ विधान और जोड़ दिये जाते हैं। किन्तु अमरीका में समितियाँ का निर्माण विषयवार और स्थाई रूप से किया जाता है, अतः उनमें विधानों का जोड़ने की आवश्यकता नहीं पड़ती।

सूचीकरण अथवा फ्लेण्डर प्रणाली

विधेयक के जीवन या चाया चरण सूचीकरण का आता है। इस स्तर पर विधेयक को अग्रलिखित पांच सूचियाँ (Five Calendar) में से किसी एक में रख दिया जाता है।

(1) संघीय सूची (Union Calendar)—इसमें राजस्व विनियोग तथा नावजनिक सम्पत्ति में सम्मिलित विधयक, जिन पर पक्ष में प्रतिबन्धन दिया जाता है जाता है।

(2) सदन सूची (House Calendar)—इसमें प्रथम श्रेणी की सूची में जान बाउ विधेयक का छाठन—अर्थात् सभी नावजनिक विधयक, जिनका सम्मन्धित से नहीं होता, जान है।

(3) सम्पूर्ण सदन सूची (Calendar of the Whole House)—इसमें विधयक रखे जाते हैं जो स्थानीय विषय व निजी निगमा जादि से सम्बन्धित होते हैं, अर्थात् नावजनिक या सम्पूर्ण राष्ट्रीय हितों से सम्बन्धित नहीं होते।

4 सहमति सूची (Consent Calendar)—जिन विधयक में कोई विरोध नहीं होता उनका किसी भी सूची से निकाल कर इस सूची में रखा जा सकता है अर्थात् जो विधयक राष्ट्रीय महत्व के होते हैं और जिन्हें सम्मति से पारित किया जाना होता है, व इसमें आते हैं।

(5) निवृत्त सूची (Discharge Calendar)—इसमें वे विधयक रखे जाते हैं जिन्हें सदन के बहुमत द्वारा समितियों के पास से निकाला जाता है। यदि कोई विधयक समिति के पास 30 दिन तक रखा हो तो उसका प्रस्तावक सदन के बहुमत से उसे विधेयक को समिति के पास से निकाल सकता है।

द्वितीय वाचन

विधयको का समीक्षण हाकर और उन्हें उचित सूची में रखे जाने के बाद नियत दिनांक का सदन उन पर विचार करता है। इसके लिए सदन सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) के रूप में परिवर्तित हो जाती है और अध्यक्ष (Speaker) उठ जाता है। ऐसा प्रत्येक विधेयक के विषय में होता है। सम्पूर्ण सदन की समिति विधयक के सिद्धांतों व स्वरूप पर पूरी तरह विचार करती है। उक्त द्वितीय वाचन की अवस्था में सदस्यगण विधयक के पक्ष और विपक्ष में बाँटते हैं और उनमें मतदान के मुद्दाएँ रख सकते हैं। प्रतिनिधि सभा में प्रत्येक सदस्य का वाचन का एक बार अवसर दिया जाता है और कोई भी सदस्य एक विधयक पर एक घण्टे से अधिक नहीं वाक सकता है। मीनेट में इन प्रकार का कोई प्रबंध नहीं है। वहाँ कोई भी सदस्य कितनी ही बार व कितनी ही समय तक वाक सकता है। विधयक का वास्तविक विवचन और परीक्षा इन द्वितीय वाचन के समय ही होता है।

विधयक व द्वितीय वाचन के विषय में भी अमरिका व ब्रिटिश व्यवस्थापन प्रणाली में अंतर है—(i) अमरिका में द्वितीय वाचन में पूर्व समिति अवस्था आती है जबकि ब्रिटेन में द्वितीय वाचन के बाद, (ii) ब्रिटेन में द्वितीय वाचन में विधेयक के सिद्धांत स्वीकार किए जाते हैं और तत्पश्चात् केवल उनका रूप ठाक बनाने का

लिए उसे समिति को सौंपा जाता है, किन्तु अमेरिका में प्रथम वाचन के उपरांत ही विधेयक को समिति को सौंप दिया जाता है जिसे विधेयक के सिद्धान्ता और रूप में भी परिवर्तित करने का अधिकार होता है। (iii) अमेरिका की तरह ब्रिटेन में क्लेगंडर व्यवस्था नहीं है, (iv) अमेरिका में प्रस्तावित होने के उपरांत बजट प्रतिनिधि सभा की उपाय व साधन समिति (Ways and Means Committee) में विचार के लिए भी चला जाता है जबकि ब्रिटेन में लोकसभा ही सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House) के रूप में बजट पर विचार प्रस्तुत करती है, (v) ब्रिटेन में सदन के निचले सदन अर्थात् लोकसभा के सदस्या पर भाषण सम्बन्धी कोई प्रतिबंध नहीं है जबकि अमेरिकन कांग्रेस के निचले सदन प्रतिनिधि सभा के सदस्या का भाषण सम्बन्धी वह स्वतंत्रता प्राप्त नहीं है, जो ऊपरी सदन (Senate) के सदस्या को प्राप्त है, एवं (vi) ब्रिटेन में द्वितीय वाचन में विधेयक के सिद्धांतों पर ही विचार होता है, जबकि अमेरिका में केवल विधेयक के सिद्धांतों वल्कि उसके रूप पर भी पूर्ण विचार होता है।

तृतीय वाचन

विधेयक के जीवन का छठा स्तर तृतीय वाचन का होना है। यह वाचन केवल औपचारिक होता है। विधेयक के सिद्धांत पर केवल माटे रूप में ही विचार किया जाता है। उसकी धाराओं, उपधाराओं, वाक्यांशों और शब्दों पर कोई विचार नहीं किया जाता। यदि कोई सदस्य विधेयक के पूरे पढ़े जाने की मांग न कर तो केवल विधेयक का शीर्षक (Title) ही पढ़ दिया जाता है। इसके बाद अध्यक्ष सदन का अंतिम निणय लेता है। इसकी चार रीतियाँ हैं—मौलिक मतदान, सटे हानर, गणका द्वारा, एवं 'हा या 'ना' द्वारा।

ब्रिटेन व अमेरिका में व्यवस्थापन प्रणाली का तृतीय वाचन उभयभंग एक साथ है, केवल मतदान के ढंगों के विषय में अंतर है। ब्रिटेन में मतदान प्रायः गणका के द्वारा अथवा सटे होकर होता है। अमेरिका में सटे होकर व 'हा या ना' वाला ढंग का अधिक प्रयोग किया जाता है।

विधेयक दूसरे सदन में

विधेयक के जीवन का सातवां चरण यह है जब तृतीय वाचन के बाद विधेयक दूसरे सदन में भेजा जाता है। दूसरे सदन में भी विधेयक का प्रायः उही अवस्थाओं में गुजरना पड़ता है, जिन अवस्थाओं में उसे पहले वाले सदन में गुजरना पड़ा था। दूसरा सदन विधेयक को पहले वाले सदन का पुनः विचारण लौटा सकता है और उसे किसी समिति को भेज सकता है, जहाँ विधेयक पूर्णतः समाप्त भी हो सकता है।

यदि किसी विधेयक के सम्बन्ध में दोनों सदनों में मतभेद हो जाय तो एक सम्मेलन समिति (Conference Committee) बनाई जाती है।

उल्लेखनीय है कि ब्रिटन में मसद द्वारा पारित विधेयकों को सभाओं की स्वीकृति मिल ही जाती है। उसका निषेधाधिकार केवल नाम मात्र का ही है जबकि अमेरिकन राष्ट्रपति का निषेधाधिकार वास्तविक है और वह उसका प्रयोग भी बहुत अधिक करता है।

अमेरिका की समिति प्रणाली

(Committee System in the U S A)

आधुनिक विधि निर्माण में गति और सुचारुता लाने के लिए समितियाँ का प्रयोग कितना अधिक होने लगा है, कहने की आवश्यकता नहीं। अर्थ दशा की व्यवस्थापिकाओं के ममान ही अमेरिकन कांग्रेस में भी समिति व्यवस्था का अपना विशेष महत्व है। अमेरिकन समितियों की शक्ति ब्रिटन की समितियों से अधिक है क्योंकि अमेरिका में अध्यक्षतात्मक शासन प्रणाली है, जहाँ कार्यपालिका और कांग्रेस का प्रत्यक्ष सम्बन्ध न होने से व्यवस्थापन का पूरा दायित्व कांग्रेस के सदस्यों पर ही है और कांग्रेस की समितियों को ही अधिकांशतः यह दायित्व निभाया पड़ता है। दूसरे शब्दों में, व्यवस्थापन के सम्बन्ध में जो कार्य मन्त्रिमण्डल करता है, अमेरिका में वही कार्य समितियाँ करती हैं।

कांग्रेस में समितियाँ कायम गठन

अमेरिकन कांग्रेस के प्रतिनिधि सभा और सीनेट दोनों सदनों में पृथक्-पृथक् रूप से समितियाँ की व्यवस्था की गई है। इन समितियों की नियुक्ति सदन स्वयं करता है। उनमें बहुमत दल और अल्पमत दल दोनों के ही सदस्य होते हैं। समितियों के बारे में विधान में कोई उल्लेख नहीं है। इनकी उत्पत्ति और इसका विकास आवश्यकताओं का परिणाम है। अमेरिका में प्रायः निम्नलिखित महत्वपूर्ण समितियाँ पायी जाती हैं—

- 1 स्थाई समितियाँ (Standing Committees)
- 2 नियम समिति (Committee of Rules)
- 3 प्रवर समितियाँ (Select Committees)
- 4 सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)
- 5 सम्मेलन समिति (Conference Committees) एवं
- 6 संयुक्त समितियाँ (Joint Committees)।

स्थायी समितियाँ—इनका अमेरिकन समिति व्यवस्था में अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान है। ब्रिटन की तुलना में ये सभ्यता में अधिक हैं, किन्तु इनमें सदस्य संख्या अपेक्षाकृत कम है। साधारणतः इनमें 12 से लेकर 30 तक सदस्य होते हैं यद्यपि कुछ समितियाँ में सदस्य कभी-कभी 50 तक रही हैं। स्थायी समितियों की नियुक्ति सदन स्वयं करता है पर वास्तव में नियम राजनीतिक दल अपनी शक्ति के आधार पर करते हैं। सदन का केवल अनुमोदन करता है। इन समितियों के सभापति बहु-

मत दूर के प्रमुख नेता होते हैं। सन 1946 तक अमेरिकन स्थाई समितियों का संख्या 47 थी पर 1946 के विधायी पुनर्गठन द्वारा इनकी संख्या प्रतिनिधि सभा में 19 तथा सीनेट में 15 कर दी गई है। प्रत्येक स्थाई समिति अपने-अपने सदन में व्यवस्थापन के निश्चित विभाग की देख रेख करती है। अनेक समितियाँ उप समितियों से भी काम लेती हैं जिनमें से कुछ स्थाई होती हैं। प्रतिनिधि सभा और सीनेट की समितियों का नामकरण लगभग समान है।

अमेरिकन कांग्रेस की यह स्थाई समिति व्यवस्थापन क्षेत्र में बहुत ही महत्वपूर्ण कार्य करती है। कांग्रेस के दानो सदन में विगत वर्षों में लगभग 10 हजार से 15 हजार के बीच विधायक प्रस्तुत किए जाते रहे हैं और इन मारे विधायकों पर विचार करना कांग्रेस के लिए कठिन ही नहीं, असंभव सा है। इन्हीं मारी बातों को हल्का करना इन स्थाई समितियों का ही कार्य है। ये ही कार्य सभा अधिकांग व्यवस्थापन कार्य करती हैं।

नियम समिति (Committee of Rules)—इस महत्वपूर्ण समिति में लगभग 12 सदस्य होते हैं। इसका मुख्य कार्य कांग्रेस की कार्य विधि में सम्बन्ध में विभिन्न प्रकार के नियमों का निर्माण करना होता है। सदन के प्रत्येक कार्यकाल के प्रारम्भ में यह कार्य विधि सम्बन्धी नियमों का प्रस्तावित करती है। सदन का अध्यक्ष का यह अधिकार होता है कि विषय परिस्थितियों में वह उन नियमों को न भी माने। ये नियम प्रत्येक नए सदन के निर्माण के साथ साथ बदल जाते हैं।

नियम समिति ही विधायकों को छांटने का काम करती है और यह नियम भी लेती है कि कौनसा विधायक विचार विमर्श के लिए प्रस्तुत किया जाय। समितियों द्वारा प्रतिवेदन या रिपोर्ट किए गए विधायकों का नियम समिति के पास भी भेजा जाता है। यह समिति जिन विधायकों का महत्वपूर्ण ठहरा देती है उन पर सदन जासानी में विचार कर लेता है। इस प्रकार यह समिति सदन और स्थायी समितियों के बीच मध्यस्थता का कार्य करती है। इसके पास विधायकों को विलम्ब में डालने की शक्ति भी है। इस अधिकार है कि महत्वपूर्ण कार्य के लिए समय मध्य पर यह सदन के कार्यों में हस्तक्षेप करे और आवश्यक होने पर नियमों की आड़ लेकर नए प्रस्ताव प्रस्तुत करे। आग एव ने ने लिखा है कि "यह स्वयं ही किसी विधायक का प्रस्तुत कर सकता है और दूसरे दिन ही सदन की कार्यवाही के लिए उसे रख सकती है तथा विषय समिति के पास बिना भेजे हुए ही उस पान तक करवा सकती है।"

प्रवर या विनिष्ट समितियाँ (Select Committees)—इन समितियों की नियुक्ति समय-समय पर किसी विशेष उद्देश्य से की जाती है और सदस्यों की नियुक्ति सदन का अध्यक्ष करता है। अपना काम पूरा करत हवा व समाप्त हो जाती हैं। इनकी स्थायी महत्वा निश्चित नहीं है।

सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—यह समिति वित्त विधेयको सहित अन्य महत्वपूर्ण एवं विवादग्रस्त विषयों पर विचार विमर्श करती है। यह समिति वस्तुतः सदन के सब सदस्यों की होती है। जब कोई सदस्य ऐसी समिति के लिये प्रस्ताव रखता है तो सदन समिति का रूप धारण कर लेता है। सदन और समिति में अन्तर केवल इतना ही होता है कि सदन की बैठक में सदन का अध्यक्ष सभापतित्व करता है जब कि समिति की बैठक में वह नहीं बैठता। उसके स्थान पर समिति के द्वारा चुना हुआ कोई व्यक्ति सभापतित्व करता है। मेम (Mace) जो अध्यक्ष का अधिकार चिह्न होता है, मेज के नीचे रख दिया जाता है। सम्पूर्ण सदन समिति की गणपूर्ति के लिए केवल 100 सदस्यों का होना आवश्यक है। इसमें भाषण की सीमा केवल पांच मिनट प्रति व्यक्ति प्रति विधेयक निर्धारित होती है जब कि सदन की बैठक में एक विधेयक पर एक व्यक्ति एक घण्टा तक बोल सकता है। सम्पूर्ण सदन समिति का प्रयोग अधिकांशतः प्रतिनिधि सभा में ही होता है, सानट उसका प्रयोग बहुत ही कम करती है।

सम्मेलन समिति (Conference Committee)—इस समिति का निर्माण उस समय किया जाता है जब किसी विधेयक पर कांग्रेस के दोनों सदनों में मतभेद होता है। इस समिति में दोनों सदनों में से बराबर बराबर सदस्य भेजे जाते हैं—प्रायः तीन-तीन सदस्य, किन्तु बिनाप दशा में पांच-पांच सदस्य भी लिये जाते हैं। ये सभी सदस्य मिलकर मतभेद सुलभान का प्रयत्न करते हैं। मतभेद का सुलझाने का अपना प्रयत्न की समाप्ति के बाद सम्मेलन समिति स्वयं ही समाप्त हो जाती है। समिति की बैठकें गुप्त होती हैं और इसकी कार्यवाही का कोई लेखा नहीं रखा जाता। मंजूरी तक रूप से समिति विधेयको के केवल विवादग्रस्त भागों पर ही विचार करती है, परन्तु व्यवहार में अन्य भागों पर भी विचार करके यह इस बात का प्रयत्न करती है कि दोनों सदनों के मतभेद किसी प्रकार समाप्त हो जाय। सम्मेलन समिति में प्रत्येक सदन एक इकाई के रूप में मत देता है। सदस्यों का अपना-अपना सदन से भी आदेश दिये जा सकते हैं। प्रायः सीनेट के सदस्य ही जो परिपक्व राजनीतिज्ञ होते हैं और जिन्हें ममदीय अनुभव होता है, अंत में सफल होते हैं।

संयुक्त समितियाँ (Joint Committees)—ऐसे विषयों की जांच के लिये जिनमें संयुक्त कार्यवाही की आवश्यकता हो या जिन पर दोनों सदनों का समवर्ती अधिकार क्षम हो, उनका तय करने के लिए कांग्रेस द्वारा संयुक्त समितियों का निर्माण किया जाता है। कार्य की समाप्ति पर ये समितियाँ भी समाप्त हो जाती हैं।

हाथलान समिति (Steering Committee)—अमेरिका में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का पृथक्करण होने से ब्रिटेन की तरह मन्त्रिमण्डल विधि निर्माण

कृष्ट-नाय नहीं करता। 'अत' प्रश्न पर संचालन समिति का निमाण किया जाता है जिसका कार्य बहुमत दल की तरफ से विधि निमाण के कार्य को करना होता है। इस समिति का चयन नदन के बहुमत दल द्वारा अपन दल के सदस्यों में किया जाता है और नदन के बहुमत दल का नेता इसका अध्यक्ष होता है। बहुमत दल की ओर से यही समिति विधेयकों का रण में प्रस्तुत करती है और अपन दल के सम्मर्थन के बल पर उसे सदन में पारित भी करती है।

मूल्यांकन -

समितियों के महत्त्व का दसाते हुए अध्यक्ष Thomas B Reed का मत है कि "समितिया सदन की आयु का हाथ और कभी-कभी वृद्धि का कार्य भी करती है।" राष्ट्रपति विलसन ने समितियों का 'लिटल यूनियापिकाय (Little Legislatures)' कहा है।

अमरिका की समिति व्यवस्था पर्याप्त प्रभावशाली ठात हुए भी कुछ प्रमुख दोष लिये हैं--(i) एक समिति के कार्य और दूसरी समिति के कार्य के बीच प्राय सामंजस्य नहीं होता। अत समितियों द्वारा एक ही विषय पर अपने कानूनों में परस्पर मघप, विरोध तथा भ्रम फलन की गुजाइश रहती है। (ii) समितियों सदन के सब मतों का प्रतिनिधित्व नहीं करती। यद्यपि सभी समितिया प्राय द्वि-दलीय होती हैं किन्तु वे बहुधा विगिष्ट हितों की साधना करने वाली बन जाती हैं। (iii) अनेक समितिया प्राय निष्क्रिय रहती हैं। उनके पास बहुधा कोई कार्य नहीं रहता।

समितियों का अध्यक्ष

अमरीका में समितियों के अध्यक्ष का पद विद्यप महत्त्व का होता है। वह ज्येष्ठता के आधार पर समिति का अध्यक्ष बनता है और समिति की बैठक बुलाने तथा समिति के विभिन्न कमचारियों के चयन की कार्यवाही करता है। समिति के अन्तगत नियुक्त का जाने वाली उप-समितियों के सदस्यों की भी नियुक्ति उसी के हाथ में है। सदन में वही विधेयकों का संचालन करता है। यद्यपि सद्दात्मिक रूप में समिति को यह अधिकार है कि वह अध्यक्ष द्वारा शक्ति प्रयोग पर नियंत्रण रखे, लेकिन व्यवहार में बहुत कम समितिया ही ऐसी हैं जो अपन अध्यक्ष पर नियंत्रण रख पाती हैं। समितियों के अध्यक्ष न केवल अपना अपनी समितियों और अपनी-अपनी शक्तियों का स्वतंत्र प्रयोग करते हैं, बल्कि लाभप्रद और एततावद्ध के कानूनों को स्वीकार स्वतंत्र रहते हुए कार्य करते हैं, व लाभप्रद और एततावद्ध के कानूनों को स्वीकार करने के लिये परस्पर कोई सम्पर्क नहीं करते और एक-दूसरे को स्वीकार नहीं करते। उनमें एक सहकारी नस्थान के रूप में कार्य करने का किसी प्रकार का विचार नहीं होता। इसके अतिरिक्त व निष्पत्ता का कोई ध्यान न रखते हुए पणत अपने दलीय हितों की साधना व निहित स्वार्थों की पूर्ति में लगे रहते हैं।

ब्रिटिश व अमेरिकन समिति व्यवस्था पर एक तुलनात्मक टां ट

(1) स्थायी समितियों की संख्या ब्रिटेन और अमेरिका में भिन्न भिन्न है। ब्रिटेन में स्थायी समितियाँ लोकसभा में केवल 5 हैं, जबकि अमेरिका में प्रतिनिधि सभा में इनकी संख्या 10 तक है। समितियों के सदस्यों की संख्या में भी दाना देशों में अंतर पाया जाता है। ब्रिटिश समितियों के सदस्यों की संख्या प्रायः 20 से 30 तक होती है और आवश्यकतानुसार अस्थायी सदस्य सम्मिलित होकर उनकी संख्या 30 से 50 तक हो जाती है। परंतु अमेरिका में यह सदस्य संख्या प्रायः 30 से अधिक नहीं हो पाती। हा, कुछ विशेष अवस्थाओं में अवश्य बढ़ जाती है। ब्रिटेन की तरह अमेरिका में अनिश्चित सदस्यों को लेने की व्यवस्था नहीं है। अमेरिकन समितियों में केवल नियमित सदस्य ही रहते हैं।

(2) ब्रिटेन में जहाँ सभी स्थायी समितियाँ सदैव क्रियाशील रहती हैं, वहाँ अमेरिका में केवल कुछ ही स्थायी समितियाँ कार्यशील रह पाती हैं। 12 से लेकर 15 तक समितियाँ तो इस प्रकार की हैं कि जिनके पास प्रायः कोई कार्य नहीं रहता।

(3) ब्रिटेन की लोकसभा में विभिन्न समितियों का चुनाव "चयन समिति (Selection Committee) के द्वारा होता है, जबकि अमेरिका में दलों के नेता समितियों के लिए एक समिति को चुनते हैं और यह समिति विभिन्न दलों के सदस्यों को चुनती है। इसके अलावा समितियों में सदस्य-संख्या सदन के दलों के सदस्यों की संख्या के अनुपात में होती है। परन्तु यह समानता अवश्य है कि दोनों ही जगह सिद्धांततः सदन ही समितियों का निर्माण करते हैं।

(4) अमेरिका में स्थायी समितियों के निर्माण के आधार विषय होते हैं और उसी विषय के अनुसार, जिसे वह समिति निपटाती है, उसका नामांकन किया जाता है। परंतु ब्रिटेन में समितियों का निर्माण विषयवार नहीं होता। वहाँ किसी भी समिति में कोई भी विषयक भजा जा सकता है। इसके अनिश्चित वहाँ वर्णमाला के क्रमानुसार समितियों का नाम 'ए', 'बी', 'सी', 'डी' आदि रख दिया जाता है।

(5) ब्रिटिश समितियों में सदस्यों की ज्येष्ठता या वरिष्ठता (Seniority) पर इतना विचार नहीं होता, जितना अमेरिका में। यही नहीं, समिति के अध्यक्ष की नियुक्ति भी दोनों देशों में भिन्न प्रकार से की जाती है। अमेरिका में समिति के अध्यक्ष की नियुक्ति बहुमत दल की वही एजेन्सी करती है जो समिति के बहुमत दल के सदस्यों की सूची बनाती है। इसके विपरीत ब्रिटेन में यह काम चयन समिति करती है। वह कुछ नियुक्तियों का एक पैनल (Panel) बना देती है और वे लोग मिलकर अपने में से अध्यक्ष चुनते हैं। ब्रिटेन में सदस्यों की व्यक्तिगत योग्यताओं को ही महत्व दिया जाता है न कि ज्येष्ठता को। ब्रिटिश समितियों के अध्यक्ष नियुक्त

होकर काय करते हैं, अतः वहाँ यह आवश्यक नहीं होता कि समिति का अध्यक्ष बहुमत दल का ही हो।

(6) अमेरिका में समितियों का स्थान व्यवस्थापन क्षेत्र में बहुत ही महत्वपूर्ण है। उन्हें विधेयक का अन्त करने तक का अधिकार है यह भी आवश्यक नहीं है कि वे विधेयक की रिपोर्ट सदन को दें। ब्रिटेन में समितियाँ विधेयक के साथ जीवन और मौत का खेल नहीं खल सकती। उनके लिये यह भी जरूरी है कि वे सदन को प्रत्यक्ष विधेयक की रिपोर्ट दें।

(7) अमेरिका में समितियाँ का स्वयं ही उप समितियाँ (Sub Committees) बनाना का अधिकार है, परन्तु ब्रिटेन में समितियाँ ऐसा नहीं कर सकती।

(8) अमेरिका के समान ब्रिटेन में कोई सम्मेलन समिति, नियम समिति और मंचालन समिति नहीं पाई जाती दूसरी ओर, ब्रिटेन की तरह सत्रिय समितियाँ और व्यक्तिगत विधेयक समितियाँ (Sessional Committees and Private Bills Committees) अमेरिका में नहीं पाई जाती।

(9) ब्रिटेन में लोकसभा की समितियों के अध्यक्षों को विद्याप प्रसिद्धि प्राप्त नहीं होती, क्योंकि राजनीतिक दृष्टि से वे तटस्थ होते हैं। इसके विपरीत अमेरिका में समितियाँ व अध्यक्ष दलगत राजनीति में फसे रहते हैं और उन्हें इतनी प्रमुखता प्राप्त होती है कि महत्वपूर्ण विधेयकों के नाम तक समितियाँ के अध्यक्षों के नामों पर रख दिये जाते हैं।

(10) ब्रिटेन में सरकारी विधेयक, गैर सरकारी विधेयक एवम गैर सरकारी सदस्यों के विधेयक पथक-पथक समितियों में भेजे जाते हैं। परन्तु अमेरिका में गैर सरकारी और सरकारी विधेयकों के मध्य इस प्रकार का कोई अंतर नहीं है। वहाँ सरकारी विधेयक भी गैर सरकारी सदस्यों द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं। इस तुलनात्मक विवरण से स्पष्ट है कि अमेरिका में ब्रिटेन की अपेक्षा समितियों की शक्ति बहुत अधिक है। व एक प्रकार से विधायिनी शक्ति के मध्य में तल का काम करती है। यह कहना युक्तियुक्त है कि ब्रिटेन में विधि निर्माण सम्बन्धी अनन्त कायपालिका को प्राप्त है, जबकि अमेरिका में विभिन्न समितियाँ का।



राष्ट्रपति (THE PRESIDENT)

“एक बार प्रकट हो गई यह शका कि राष्ट्रपति ‘निरकुश शासक’ हो जाएगा, निमूल सिद्ध हो गई है राष्ट्रीय मस्तिष्क में अमेरिका की सरकार के सिद्धान्तों को जड़ें इतनी गहराई तक पहुँच गई हैं कि उनके उल्लंघन करने का प्रयत्न करते ही देश में असंतोष का तूफान उठ खड़ा होगा ।’

—धाइस

संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति का पद, विश्व की वायुपालिकाओं में शक्ति और सम्मान की दृष्टि से अत्यन्त महत्त्व और प्रभान का पद माना जाता है। ब्रिटिश प्रधानमंत्री देश का वास्तविक शासक ही है, मर्यादात्मक नहीं। परन्तु अमेरिका के राष्ट्रपति में ये दोनों ही बातें हैं।

योग्यताएँ, पदावधि, वेतन, पदच्युति आदि

संविधान में राष्ट्रपति पद की योग्यताओं का उल्लेख इस प्रकार है—(क) वह संयुक्त राज्य अमेरिका का जन्मजात नागरिक हो, (ख) ३५ वर्ष की आयु पूरी कर चुका हो, एवम् (ग) कम से कम १४ वर्ष तक अमेरिका में रह चुका हो। इन सांविधानिक योग्यताओं के अतिरिक्त राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार का व्यावहारिक रूप से निर्धारण राजनीतिक दल करते हैं। वे ऐसे व्यक्ति का ही छांटते हैं जो अधिकाधिक मतदाताओं को अपने पक्ष में करने में सफल हो सके।

संविधान के अनुसार राष्ट्रपति का कार्यकाल ४ वर्ष है। इस अवधि में वह स्वयं त्याग पत्र देकर अपना मृत्यु हो जान पर अथवा महाभियोग द्वारा ही अपने पद से पृथक् हो सकता है या किया जा सकता है। महाभियोग प्रतिनिधि सभा के बहुमत के प्रस्ताव से चलाया जाता है और उसकी सुनवाई सीनेट द्वारा होती है। सुनवाई के समय सीनेट की अध्यक्षता सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश करता है। दो-तिहाई बहुमत से सीनेट राष्ट्रपति का अपराधी घोषित कर सकता है। अब तक किसी भी राष्ट्रपति के विरुद्ध महाभियोग सिद्ध नहीं किया जा सका है। यह अभियोग देशद्रोह, घूसखोरी अथवा अन्य गम्भीर अपराधों के कारण ही लगाया जा सकता है।

सविधान म राष्ट्रपति पद पर एव हा चयित क पुननिर्वाचन के सम्बन्ध में प्रारम्भ म कुछ नहीं कहा गया था। ज १८५१ के एक नसोधन क अनुसार यह व्यवस्था कर दी गई है कि कार्टेरी भी व्यक्ति राष्ट्रपति दो बार से अधिक नहीं हो सकता। राष्ट्रपति का कार्यकाल ३६६ दिन वा ४ वर्ष क पश्चात् आन वाले वर्ष की २० जनवरी की दोपहर का समाप्त होता है।

राष्ट्रपति के वनन भत्ता आदि के सम्बन्ध म सविधान मौन है। इनका निश्चय कांग्रेस म ही करना है जिस राष्ट्रपति क कार्यकाल म घटाया या बढ़ाया नहीं जा सकता। १९४९ स अमेरिकन राष्ट्रपति का १ लाख डालर वार्षिक वेतन दिया जाता है। ज वषों क लिय ५० हजार डालर वार्षिक और मिलता है जिस पर जाय-कर नहीं लगता। रहन क खर्च १७ एन्ड नूमि घूरे हुए "व्हाइट हाउस" (White House) नामक सुंदर भवन मिला हुआ है। इनके अनिश्चित राष्ट्रपति का और भी विपुल मुविधाय मिली हुई है। जगन्त १९५८ के एक विधयक के अनुसार नवपूव राष्ट्रपतिया का और उनकी विधयानों का पेशन की व्यवस्था कर दी गई है।

राष्ट्रपति देश क प्रधान क रूप में वही भी आ जा सकता है। किसी भी अपराध क लिए उसे गिरफ्तार नहीं किया जा सकता है और किसी भी न्यायालय में उस पर मुकदमा नहीं चलाया जा सकता। कवल महाभियोग ही एक अपवाद है। इमे चलाने का अधिकार भी केवल कांग्रेस का ही प्राप्त है। उत्तराधिकार के सम्बन्ध म व्यवस्था यह है कि राष्ट्रपति का पद रिक्त हो जान पर उप राष्ट्रपति उत्तराधिकारी होता है और यदि दोनों ही नहीं हो तो कांग्रेस ही नियम करती है कि कौन अधिकारी राष्ट्रपति पद पर कार्य करेगा। १९४७ म राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के उत्तराधिकार का एक नया क्रम कांग्रेस द्वारा निर्धारित कर दिया गया है।

राष्ट्रपति का निर्वाचन

(Election of the President)

राष्ट्रपति का निर्वाचन आज अमेरिका के राजनीतिक जीवन की एक जलन्त महत्वपूर्ण बात बन गई है। सविधान निमाताओं ने यह कभी नहीं चाहा था कि राष्ट्रपति का निर्वाचन एक एका जटिल और सुविशाल कार्य हो जिसस सम्पूर्ण देश म उत्पन्न-मुपल मन जाए। उहान यह कल्पना भी नहीं की थी कि कराडा मनदाता अमेरिकन राष्ट्रपति को वनन का नियम करेगा। वास्तव म अमेरिकन सविधान निमाताओं का दावा था कि राष्ट्रपति का पद—पहला भय यह था कि यदि राष्ट्रपति कांग्रेस के सदस्यों द्वारा निर्वाचन किया गया तो उस पर कांग्रेस का प्रभुत्व बना रहगा और दूसरा भय यह था कि यदि राष्ट्रपति का जनता द्वारा निर्वाचित करगो तो इन बातों की सम्भावना रहगी कि उत्साही राजनीतिज्ञ (Demagogues) इस पद पर पशुच जाए। अत इन दोनों ही भयों

से मुक्त रहने के लिए सविधान-निर्माताओं ने राष्ट्रपति पद को भरने के लिए दोनो में से किसी भी रीति को न अपनाकर एकात्मिक रीति अपनाई जा सकेगी और दुब्यवस्था का संभाव्यत्व कम न होना चाहिए। जन उद्देश्य की पूर्ति के लिए सविधान निर्माताओं ने सविधान-में राष्ट्रपति की जो निर्वाचन पद्धति दी वह इस प्रकार है—

“प्रत्येक राज्य अपनी व्यवस्थापिका के आदेशानुसार कुछ निर्वाचक चुने और उन निर्वाचकों की संख्या उस राज्य की सीनेट तथा प्रतिनिधि सभा के प्रतिनिधियों के बराबर हो। समय आने पर निर्वाचक अपने अपने राज्य में एक स्थान पर एकत्र हों और लिखित रूप में अपने वाद वाद व्यक्तियाँ तो दे जिनमें कम से कम एक उस राज्य का निवासी न हो जिस राज्य की ओर से वे नियुक्त हुए हैं। इसके बाद वाद का सङ्कलन मील लगाकर सीनेट के अध्यक्ष के पास भेज दिया जाये जो वादों से दोनों सदनों की उपस्थिति में उनका गिने और परिणाम की घोषणा करे। जिस व्यक्ति का सबसे अधिक वाद प्राप्त हुए हों वही राष्ट्रपति बने वरन्तों कि वह सब व्यक्तियों में सङ्ग बहुमत से निर्वाचित हो। उससे कम वोट पाने वाला व्यक्ति उसी प्रकार बहुमत पाने पर उप राष्ट्रपति बने।” यह भी व्यवस्था की गई है कि मत-गणना के परिणामस्वरूप यदि किसी भी प्रत्याशी का आवश्यक बहुमत प्राप्त न हो तो राष्ट्रपति के निर्वाचन का प्रश्न प्रतिनिधि सभा को भेज दिया जाये जो सबसे अधिक मत पाने वाले उन तीन प्रत्याशियों में से राष्ट्रपति का चयन करे जिनके नाम सीनेट के अध्यक्ष द्वारा उसके पास भेजे जाए। प्रतिनिधि सभा इस प्रकार जब राष्ट्रपति का चुनाव करे तो सभा के सदस्य राज्यवार मतदान करें और उनके मतों की गणना “एक राज्य एक मत” के आधार पर हो। उप राष्ट्रपति के विषय में आवश्यकता पडने पर ऐसा ही सीनेट में किया जाये।

अमेरिकन सविधान निर्माताओं ने ‘हुल्ड’ और अव्यवस्था (Tumult and disorder) को टालने की दृष्टि से निर्वाचकगण (Electoral Club) की पद्धति का अपनाकर अप्रत्यक्ष निर्वाचन (Indirect election) की व्यवस्था की। प्रथम दो निर्वाचन संवैधानिक उपबंध के वास्तविक जय के अनुकूल सम्पन्न हुए, लेकिन तृतीय निर्वाचन (१७९२ ई.) में कुछ तथा चौथे निर्वाचन (१८०० ई.) के समय स्पष्ट परिवर्तन हो गया और आज तो व्यवहार में राष्ट्रपति का निर्वाचन अप्रत्यक्ष निर्वाचन रहा ही नहीं है। ग्रिफिथ (Griffith) के कथनानुसार, “राष्ट्रपति का निर्वाचन अब प्रत्याशियों का एक ऐसा ढाँचा बन गया है जिसका सविधान में कोई सम्बन्ध नहीं है, पर जिसके कारण मूल उद्देश्य बहुत कुछ बदल गया है।”

राष्ट्रपति का निर्वाचन आज केवल सिद्धांततः अप्रत्यक्ष है, जबकि व्यवहार में वह पूर्णतः प्रत्यक्ष निर्वाचन (Direct election) बन गया है क्योंकि राष्ट्रपति पद के निर्वाचक मंडल के सदस्यों का चुनाव अब राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा न होकर सीधे जनता द्वारा होता है और जनता जिस दल के व्यक्तियों को राष्ट्रपति

तत्पश्चात् नवम्बर माह के प्रथम सोमवार के बाद आने वाले मंगलवार को (जो निर्वाचन का दिन होता है) सब मतदाता अपने अपने राज्य में एकत्र होकर इन निर्वाचकों के लिए अपना अपना मत देते हैं। इस निर्वाचन में प्रत्याशियों की योग्यता पर प्रायः कुछ ध्यान नहीं दिया जाता, केवल उनका किस दल से सम्बन्ध है, इसी का विशेष ध्यान रखा जाता है। स्पष्ट है कि वह दल जो राज्य में बहुमत प्राप्त करता है, समस्त निर्वाचकों को निर्वाचक-मण्डल में भेज देता है। इस प्रकार राष्ट्रपतीय निर्वाचकों का निर्वाचन ही, जो कि प्रत्यक्ष होता है, राष्ट्रपति का निर्वाचन निश्चित कर देता है। सविधान द्वारा निश्चित राष्ट्रपति के निर्वाचन-पद्धति की शपथ सीढ़िया केवल औपचारिक मात्र हैं।

(3) निर्वाचकों द्वारा राष्ट्रपति के लिए मतदान—निर्वाचित होने पर ये निर्वाचक अपने-अपने राज्यों की राजधानी में एकत्र होते हैं और दिसम्बर माह के दूसरे बुधवार के बाद आने वाले पहिले सोमवार को राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति के लिए मतदान करते हैं।

(4) मतगणना व परिणाम—तत्पश्चात् सभी राज्यों के मतपत्रों को प्रमाणित करके सील किये हुए लिफाफों में सीनेट के अध्यक्ष के पाम वाकिंगटन भेज दिया जाता है वहाँ सीनेट के अध्यक्ष द्वारा व लिफाफे कागज के दाना सदनो के सदस्यों के सामने खाल जात हैं, मतगणना की जाती है और परिणाम की घोषणा की जाती है। जो प्रत्याशी निर्वाचकों के मतों का पूरा बहुमत प्राप्त कर लेता है, उसे निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है।

यदि मतगणना का परिणाम ऐसा निकलता हो जिनमें किसी भी प्रत्याशी को आवश्यक बहुमत प्राप्त नहीं होता, तो राष्ट्रपति के निर्वाचन का कार्य प्रतिनिधि सभा करती है। प्रतिनिधि सभा प्रथम अधिकतम मत पाने वाले उन तीन प्रत्याशियों में से एक को राष्ट्रपति चुन लेती है, जिनके नाम सीनेट का अध्यक्ष उसके पास भेजता है। यहाँ यह बात ध्यान में रखनी है कि इस निर्वाचन में सदस्य व्यक्तिगत रूप से मतदान नहीं करते। प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों से मिलकर उस राज्य का एक प्रतिनिधि मण्डल बनता है और प्रत्येक मण्डल केवल एक ही मत देता है। गणपूर्ति (Quorum) के लिए दो तिहाई राज्यों की उपस्थिति आवश्यक है। उप राष्ट्रपति पद के विषय में आवश्यकता पडने पर ऐसा ही सीनेट द्वारा किया जाता है।

पद व शपथ-ग्रहण—निर्वाचित राष्ट्रपति व उप-राष्ट्रपति, सविधान के बीसवें संशोधन के अनुसार, 20 जनवरी का दोपहर के समय पद ग्रहण करते हैं। अमेरिका के मुख्य न्यायाधीश शपथ ग्रहण कराते हैं।

यदि किसी कारणवश राष्ट्रपति का निर्वाचन पूरा न हुआ हो अथवा राष्ट्रपति पद ग्रहण न कर पाय तो उसके स्थान पर उप राष्ट्रपति कार्य भार संभालेंगे।

यदि उप-राष्ट्रपति भी उम दिन काय मर न सम्हाल तो कांग्रेस को यह अधिकार होता है कि वह इसका उचित प्रबंध करे।

राष्ट्रपति क निर्वाचन प्रणाली की आलोचना

(I) राष्ट्रपति का निर्वाचन वास्तव में रुपये का खेल है जिसका पीछ भ्रष्ट पद्धतिया छिप रूप में सत्रिय रहती है। विशेष प्रकार के उम्मीदवारों के प्रति खुल और छिपे तौर पर पूव धारणाए सत्रिय रहती है, अचाछनीय चालें चली जाती हैं और नकली उम्मीदवार सडे त्रिये जाते हैं। वाद में मौका आते ही पहले से सोचे समय उम्मीदवार का नाम प्रस्तावित हो जाता है।

(II) दलों के राष्ट्रीय सम्मेलनों का वातावरण भी तनातनीपूर्ण, उलझन भरा और गम रहता है।

(III) निर्वाचन के समय छल-कपट अफवाहा, अनुचित पडयन्त्रों आदि का काफी जोर रहता है।

(IV) राष्ट्रपतीय निर्वाचका के चुनाव में जिस दल को बहुमत प्राप्त होता है, उसे उस राज्य के सभी निर्वाचकों को चुनने का अधिकार मिलता है। इसका दृष्टित स्वरूप यह है कि यदि किसी राज्य में किसी दल को 49 प्रतिशत भी मत मिल तो भी वह अपने दल का एक भी निर्वाचक रखने का अधिकारी नहीं होता। यह पर्याप्त सम्भव है कि राष्ट्रपति को जनता का बहुमत मिले भी और न भी मिले, किन्तु निर्वाचका का बहुमत उसके पक्ष में होगा। लिवन और विलसन के चुनाव में यही स्थिति थी।

(V) यह भी अनुचित है कि एक बार साधारण जनता द्वारा निर्वाचक मण्डल के चुन लिय जाने के बाद निर्वाचक मण्डल के सदस्य इस बात के लिए स्वतंत्र रहते हैं कि वे किसी भी प्रत्याशी के पक्ष में मतदान करें। अनेक ऐसे अवसर आए हैं कि जब दल के निर्वाचक मण्डल के सदस्यों ने दूसरे दल के राष्ट्रपति पद के प्रत्याशी को मत दिया है।

(VI) यह भी सम्भव है कि निर्वाचक मण्डल के मतदान के फलस्वरूप किसी भी प्रत्याशी को आवश्यक बहुमत प्राप्त न हो और ऐसी स्थिति में जब निर्वाचित का अंत प्रतिनिधि सभा द्वारा किया जाए तो परिणाम उससे भिन्न निकल जो सामान्यत होना चाहिए। यह आलोचना अधिक व्यावहारिक नहीं है। अब तक केवल एक बार सन 1824 में ही ऐसा हुआ था जब निर्वाचक मण्डल ने किसी को भी आवश्यक बहुमत नहीं मिला।

(VII) अमेरिकन राष्ट्रपति के निर्वाचन प्रणाली का जो व्यावहारिक रूप बन गया है, उसने कारण पद पर अयोग्य व्यक्तियों का जाना सम्भव है। निर्वाचक दल के इसारे पर मत देता है न कि उम्मीदवार की योग्यता देता है। लास्की ने इन निर्वाचकों की तुलना कठपुतलिया से की है जो दल की इच्छानुसार काय करते हैं।

यह आलोचना आसिक रूप से ही मर्यादित है क्योंकि विगत पचास माठ वर्षों में राष्ट्रपति पद पर अद्भुत योग्यता रखने वाले अनेक राष्ट्रपति आए हैं।

निर्वाचन प्रणाली में सुधार के मुद्दा

राष्ट्रपति की निर्वाचन पद्धति में जो कतिपय दोष विद्यमान हैं, उन्हें दूर करने के लिये समय-समय पर निम्नलिखित सुझाव दिये जाते रहे हैं—

(1) राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचन हो, चूँकि यह तरीका सरल, प्रजातांत्रिक एवं बहुमत के अनुकूल है।

(2) राज्य निर्वाचकों का चुनाव पूरे राज्य (State at large) के आधार पर न करके क्षेत्रों (Districts) के आधार पर करें।

(3) निर्वाचक गण और निर्वाचकों का मत वर दिया जाए, परन्तु निर्वाचक मत की पद्धति व्यवहार में रहे। राज्यों में राष्ट्रपतीय निर्वाचन क पर्चों (Presidential election bullet) रहे जा लोकप्रिय मत के आधार पर प्रत्याशिया को दिये जाए।

(4) प्रत्येक राज्य में प्रत्यक्ष एवं व्यस्क मताधिकार के आधार पर मतदान हो, तथा राष्ट्रपति पद के लिये प्रत्याशिया का प्राप्त लोकप्रिय मतों के अनुपात में निर्वाचक मत (Electoral vote) मिले।

यद्यपि ये सुझाव अमेरिकावासियों के समक्ष एक-एक कर के रखे जा चुके हैं, परन्तु किसी भी सुझाव के प्रति जनता का मतापजनक समर्थन प्राप्त नहीं हो सका है।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ और उसका अधिकार

(Powers and Functions of the President)

आज राष्ट्रपति के अधिकारों और कर्तव्यों का क्षेत्र आश्चर्यजनक रूप से व्यापक है। उसकी ये विशाल शक्तियाँ वस्तुतः अनेक स्रोतों का परिणाम हैं। प्रथम स्रोत सविधान है। यद्यपि सविधान में उपरोक्त शब्दों और सन्निहित हैं, लेकिन उनमें जिस ढंग से राष्ट्रपति की शक्तियाँ और उसने विनाप अधिकारों को परिभाषित किया गया है, उससे राष्ट्रपति की शक्तियों का भारी प्रसार हुआ है। कांग्रेस को यह मता प्राप्त नहीं है कि वह राष्ट्रपति की सविधानिक शक्तियों को छीन सके या कम कर सके। दूसरा स्रोत यायिक नियम है जिनके द्वारा राष्ट्रपति की शक्तियों के क्षेत्र को उन स्थानों पर परिभाषित किया गया है जहाँ सविधान अस्पष्ट या अत्यन्त सन्निहित है। इन परिभाषाओं से राष्ट्रपति को अनेक निहित शक्तियाँ (Implied Powers) मिली हैं। तीसरा स्रोत कांग्रेस के अधिनियम हैं जिनसे समय-समय पर राष्ट्रपति को स्व विवेक की शक्तियाँ (Discretionary Powers) मिली हैं। चौथा स्रोत परम्पराएँ एवं प्रथाएँ हैं। इनके द्वारा भी राष्ट्रपति की शक्तियाँ में पर्याप्त वृद्धि हुई है।

यद्यपि अमेरिकन राष्ट्रपति महान् शक्तिया का स्वामी है, तथापि वह स्या परिसीमाओं (Limitations) के अन्दर काम करता है और किसी भी दशा में संविधान का उल्लंघन नहीं कर सकता। अधिक से अधिक वह इतना कर सकता है कि अपनी शक्तिया के प्रयोग क जनकूल परिस्थितिया उत्पन्न कर ले। राष्ट्रपति को विशाल शक्तिया और अधिकारा का निम्नलिखित शीपको के अन्तर्गत प्रकट कर सकते हैं—

कार्यपालिका शक्तिया (Executive Powers)

राष्ट्रपति की समस्त कार्यपालिका शक्तिया को अध्ययन की सुविधा से विभिन्न उप-शीपको के अन्तर्गत प्रकट करना उपयोगी होगा—

(1) शासन संचालन और विधि का पालन कराने की शक्तियाँ—राष्ट्रपति को प्रशासन सम्बन्धी समस्त कार्यों के लिए अन्तिम रूप से उत्तरदायी है। प्रशासकीय विभागों का समन्वय और विस्तार ता कांग्रेस करती है पर उनका पुनर्गठन और कार्यों का निरीक्षण करना राष्ट्रपति के अधिकार में है। वह देखता है कि संविधान, संविधिया और न्यायिक निष्पत्ती का पालन समस्त देश में हो रहा है या नहीं। शासन क सफल संचालन के लिए उम विभिन्न आदेश, नियम, उपनियम आदि जारी करने का अधिकार है। वह किसी भी विभाग क अधिकारी से किसी भी विषय पर प्रतिवेदन अवका मन्मति माग सकता है।

राष्ट्रपति का कर्तव्य है कि यह कांग्रेस द्वारा निर्मित कानूनों को पूरी तरह लागू कराए चाह वह उनमें सहमत हो अथवा नहीं। किसी भी कानून की वाछनीयता अथवा अवाछनीयता का पालन का वाय कांग्रेस का है और उमकी वधता या अवधता का परीक्षण करने का कार्य कार्यपालिका का है।

राष्ट्रपति का पद ग्रहण करत समय शपथ लेनी पडती है कि वह सयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान की रक्षा और उसका पालन करेगा। अत इस शपथ को निभान के लिए राष्ट्रपति सदैव मचष्ट रहता है। यदि किसी ओर से राष्ट्रपति का खुले विरोध का सामना करना पडता उस अधिकार है कि वह राष्ट्रीय सेना को उस विरोध का सामना करने के लिए प्रयोग में लाए।

(ii) नियुक्ति सम्बन्धी शक्तियाँ—इन शक्तिया का माध्यम से राष्ट्रपति को संघीय अधिकारों की निष्ठा और कांग्रेस के सदस्यों की सक्रिय सहायता प्राप्त होती है। संविधान राष्ट्रपति को अधिकार देता है कि वह कांग्रेस के निदेशों और कानूनों का क्रियान्वित करने के लिए आवश्यकतानुसार नियुक्तिया करे। इनमें उच्चवर्गीय नियुक्तियाँ भी शामिल हैं और निम्न वर्गीय भी। उच्च-वर्गीय पदों की नियुक्तिया राष्ट्रपति और सीनेट दानों की स्वीकृति से हाती हैं जबकि निम्नवर्गीय पदों की राष्ट्रपति अपनी इच्छा से ही भर सकता है उच्च वर्गीय पदा में मन्त्री अथवा सचिव, विज्ञापित

म अमरिकन राजदूत, वाणिज्य दूत, विशय दूत, सर्वोच्च न्यायालय के यायाचीश, सुरक्षा समिति तथा सर्वोच्च परिषद के सदस्य, केन्द्रीय शासन के अध्यक्ष जादि बड़े-बड़े अधिकारियों के पद सम्मिलित होते ह । इन सभी की नियुक्तिया के मन्व व म सविधान के अनुसार सीनेट की स्वीकृति आवश्यक है । व्यवहार म प्राय नीनेट इन पर जस्वीकृति नहीं देती । यायालय क यायाधीशा की नियुक्ति पर जथवा किसी अन्य महत्वपूर्ण नियुक्ति पर निश्चय ही सीनेट बडे वाद विवाद के वाद स्वीकृति देती है । ऐसे ही अवसर आए हैं जब सीनेट ने कुछ नियुक्तियों पर अपनी जस्वीकृति प्रदान की है ।

निम्नस्तरीय पदा पर नियुक्तिया करन का अधिकार यद्यपि राष्ट्रपति का है तथापि सुविधा की दृष्टि स राष्ट्रपति ने यह भार विभिन्न विभागा के अध्यक्षों पर डाल दिया है ।

उल्लेखनीय है कि उच्च स्तरीय नियुक्तियों के विषय म सीनेट के अनुममथन का जा प्रतिव द है, उसका प्रभाव व्यवहार म राष्ट्रपति की नियुक्ति मन्वधी शक्ति पर विरोध नहीं पडता । इसका प्रमुख कारण उम प्रथा का प्रचलन है, जिसे सीनेट की 'शालीनता या सौहादता' (Senatorial Courtesy) कहा जाता है । इस प्रथा के अनुसार सीनेट के सदस्य राष्ट्रपति द्वारा सघीय प्रणामन म की गयी नियुक्तियों को इमन्डिण स्वीकार कर लेते हैं कि राष्ट्रपति राज्या म उनकी पसद के व्यक्तियों का नियुक्त कर दे । इस परम्परा का लाभ वे सीनेटर भी उठा सकते हैं जो राष्ट्रपति के दल क नहीं हैं । सीनेट और राष्ट्रपति की इस पारस्परिक स्न देन की प्रथा के प्रचलन ने सविधान निर्माताओं के उस उद्देश्य को लगभग समाप्त ही कर दिया है, जिसकी पूर्ति के लिए उन्होंने नियुक्तिया पर सीनेट की महमति की व्यवस्था की थी ।

राष्ट्रपति कुछ नियुक्तिया उस समय भी कर सकता है जब सीनेट का अधिवेशन नहीं हो रहा है । एमी नियुक्तिया 'अ-तरिम नियुक्तिया (Recess appointments) कहलाती है । पर सीनेट का सत्र आरम्भ हाते ही राष्ट्रपति का इन नियुक्तियों के लिए उससे स्वीकृति लेनी पडती है । यदि सीनेट स्वीकृति देन से इन्कार कर दे तो राष्ट्रपति सीनेट का अधिवेशन समाप्त हान के वाद इन नियुक्तियों का पुनर्जोषित कर सकता है । अ-तरिम नियुक्तिया की इस शक्ति के कारण राष्ट्रपति का प्रभाव क्षेत्र बहुत कुछ बढ गया है । राष्ट्रपति अपन इस अधिकार का दुरुपयोग न करने लगे, इसके लिए यह अबुस लगा दिया गया है कि यदि राष्ट्रपति एसी किसी जगह पर नियुक्ति करता है, जा सीनेट के अधिवेशन काल म विद्यमान थी, तो उस पर नियुक्त व्यक्ति को तब तक वेतन नहीं मिलेगा जब तक उसकी नियुक्ति की पुष्टि सीनेट विधिवत न कर दे ।

(11) पदच्छुति की शक्तियाँ—इस सम्बन्ध मे सविधान मीन है तथापि कार्यम द्वाग अन्तिम रूप से यही निणय किया गया है कि पबल राष्ट्रपति का

पूण अधिकार होगा कि वह किसी को भी पदच्युत करे, और इसमें लिए सीनेट की अनुमति आवश्यक नहीं होती। पर इन सम्प्रथ में निम्नलिखित तीन वर्ग अपवाद हैं, अर्थात् इन वर्गों के अधिकारियों को राष्ट्रपति स्वयं पदच्युत नहीं कर सकता—

(क) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश, जिन्हें केवल महाभियोग द्वारा ही हटाया जा सकता है।

(ख) कांग्रेस द्वारा स्थापित विभिन्न आयोगों और बोर्डों के सदस्य, जिन्हें कांग्रेस द्वारा निर्धारित नियमों के अनुसार ही अलग किया जा सकता है।

(ग) लोक सेवा नियमों (Civil Service Rules) के अनुसार हुई नियुक्तियाँ, जिन्हें केवल तभी विमुक्त किया जा सकता है जब उनके द्वारा लोक-सेवा की कार्यकुशलता में बाधा पड़े।

वस्तुतः राष्ट्रपति के हाथ में राष्ट्र के सम्पूर्ण प्रशासनिक ढांचे पर नियंत्रण रखने की इतनी अधिक शक्ति है कि वह उसके बुरे लोगों को स्वयंसेवक त्यागपत्र देने पर बाध्य कर सकता है। यह तथ्य भी स्मरणीय है कि सर्वोच्च न्यायालय के नियमों द्वारा निश्चित किया गया है कि सीनेट जबवा कांग्रेस राष्ट्रपति का, किसी अधिकारी को पदच्युत करने के लिए विवश नहीं कर सकती।

(iv) सैनिक शक्ति—युद्ध और शांति दोनों ही समय के लिए राष्ट्रपति संयुक्त राज्य अमेरिका की सेना का प्रधान सेनापति है। इस नाते वही उच्च सैनिक अधिकारियों की नियुक्ति करता है पर इन नियुक्तियों के लिए सीनेट का अनुमोदन आवश्यक होता है। युद्ध काल में राष्ट्रपति सभी प्रकार के सैनिक अधिकारियों को बखास्त करने का अधिकार रखता है। वह आवश्यकता पड़ने पर सभी सेनाओं का काय करने का आदेश दे सकता है। सरकार के प्रत्येक विभाग की स्थिति में, संधि के परिणामों के अनुसार, वह संयुक्त राज्य की सैनिक शक्ति का प्रयोग कर सकता है। देश की प्रतिरक्षा और शत्रु को पराजित करने के उद्देश्य से वह प्रत्येक वायुवाही करने का अधिकारी है। वह अमेरिकन सेनाओं को विश्व के किसी भी स्थान पर भेज सकता है। यद्यपि राष्ट्रपति कांग्रेस की स्वीकृति के बिना युद्ध की घोषणा नहीं कर सकता तथापि युद्ध का समाप्त करने तथा निलम्बित करने का अधिकार केवल राष्ट्रपति का ही है। यद्यपि सीनेट की सम्मति से ही वह युद्ध की घोषणा कर सकता है, किन्तु अपना व्यापक शक्तियों और प्रभाव के कारण ऐसी परिस्थितियाँ पैदा कर सकता है जैसा कि जयवा सेना का सभी व्यवस्था में खड़ा कर सकता है कि युद्ध अनिवार्य हो जाय।

सेना के प्रमुख के रूप में राष्ट्रपति का यह अधिकार है कि युद्धकाल में जिन प्रदेशों पर विजय प्राप्त हो जाय, उन पर वह इच्छानुसार शासन करे। विजित प्रदेशों का शासन एक अधिनायक की नाति वह उस समय तक चलाता है जब तक कांग्रेस नागरिक शासन की व्यवस्था न कर दे।

(v) **वदेशिक विषयो से सम्बन्धित शक्तियाँ**—वदेशिक अथवा अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में राष्ट्रपति ही देश का सबसे प्रमुख प्रवक्ता है। राष्ट्रीय विदेश नीति तथा उसका परिणामों का उत्तरदायित्व उसी पर है। सर्वोच्च न्यायालय ने राष्ट्रपति के इस अधिकार को स्वीकार किया है, बशर्ते कि उसका प्रयोग सवधानिक उपबन्धों के अनुसार हो।

राष्ट्रपति का राजदूतों और विदेशों में अपने दश के प्रतिनिधियों को नियुक्त करने का अधिकार है। विदेशी राजदूता, वाणिज्य दूतों और विशेष दूतों के प्रमाणपत्र वही स्वीकार करता है और इस प्रकार विदेशी सरकारों को मान्यता देता है। किसी राष्ट्र से असन्तोष प्रकट करने के लिए वह उस राष्ट्र के राजनीतिक प्रतिनिधि को हटा सकता है अथवा सम्बन्धित राष्ट्र से मांग कर सकता है कि वह अपने प्रतिनिधि अथवा राजदूत को वापिस बुला ले। राष्ट्रपति ही विदेशों से संधियाँ सम्पन्न करता है और उन पर हस्ताक्षर करता है। यद्यपि इन संधियों अथवा समझौतों पर सीनेट के दो तिहाई मत के अनुममथन (Ratification) की आवश्यकता पड़ती है, तथापि संधि का प्रारूप तयार करने और उसके बारे में सम्बन्धित विदेशी राष्ट्र से बातें करने का कार्य राष्ट्रपति का ही है। व्यावहारिक दृष्टि से वही विदेश नीति की रचना और घोषणा करता है। विदेश नीति का रूप अन्तर्-स्वयं राष्ट्रपति पर ही निर्भर करता है।

प्रशासनिक अथवा कार्यपालिका समझौते (Executive Agreement) करने का राष्ट्रपति का एकाधिकार है। इन पर सीनेट की स्वीकृति प्राप्त नहीं करनी होती। इन्हें राष्ट्रपति किसी भी अन्य देश के साथ अपने अधिकार से ही कर लेता है। उदाहरण के लिए, द्वितीय महायुद्ध का समय विश्वमन्त्रिमंडली अड्डों के बारे में और ब्रिटिश उपनिवेशों का पट्टे पर लेने के सम्बन्ध में जो समझौते ब्रिटेन से किये गये थे, वे प्रशासनिक समझौते ही थे।

वैदेशिक सम्बन्धों के मन्वचन में राष्ट्रपति विदेशों से आवश्यकतानुसार गुप्त समझौते भी कर लेता है। अपने व्यापक प्रभाव और अधिकार धन के कारण वह गुप्त रूप से किसी विद्वान को अपने साथ और अपने को किसी विद्वान के साथ किसी नीति विनियम पर चर्चा के लिए बचनबद्ध कर सकता है।

(vi) **स्वविवेकीय शक्तियाँ**—इन शक्तियों के बल पर राष्ट्रपति किसी व्यक्ति अथवा व्यक्ति समूह को किसी काम को करने से राक सकता है अथवा किसी काम का करने के लिए बाध्य कर सकता है। इस शक्ति के प्रयोग में न्यायालय हस्तक्षेप नहीं डालता। अस्तु राष्ट्रपति अपनी व्यापक शक्तियों का स्वामी है कि न्यायालय भी अपने निष्पक्षता का बर्णान्वित कराने में राष्ट्रपति पर ही निर्भर है।

विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)

संविधान निर्माताओं का प्रयत्न यह रहा था कि कार्यपालिका के अधिकारों का व्यवस्थापन में कोई हाथ न रहे, किन्तु आज यह देखकर विस्मय होता है कि

सर्वोच्च न्यायापालिका अधिकारी अथवा राष्ट्रपति का विधि निमापन म बहुत बरा ह्राय है। व्यवस्थापन कार्यों म भाग लन की गतिन राष्ट्रपति न मविधान क इत शब्दा मे ग्रहण कर ली है—“राष्ट्रपति समय समय पर राष्ट्र का स्थिति के सम्बन्ध म काग्रस का सूचना देता रहगा और साथ ही उनके विचार क लिए वह व्यवस्थाओं की स्थापना की सिफारिश भी करता रहगा जिनका वह आवश्यक तथा उपयुगी समझना हो।

व्यवस्थापन के अन्त म राष्ट्रपति का निम्नलिखित मुख्य अधिकार हैं—

(i) सन्देश भेजने का अधिकार—राष्ट्रपति काग्रस को आन्तरिक और बाह्य परिस्थिति का ज्ञान कराने के लिए सन्देश भज मन्ता है और यह मुयाव भी दे सकता है कि क्या किया जाना चाहिए। सन्देश काग्रस के क्लक के पास मौखिक या लिखित रूप म भजा जा सकता है। राष्ट्रपति अपन सन्देश म उपायो मुझावो और विधेयका तक का वणन कर देता है। य म देश राष्ट्रपति की नीति का स्पष्ट कते है और काग्रस इन्हें अपनी काग्रवाही म प्राथमिकता देती है। राष्ट्रपति क सन्देश सामाचार पत्रो म प्रकाशित होते हैं जिनके द्वारा वह लाजमत को प्रभावित करता है और फरस्वरूप काग्रस राष्ट्रपति के सन्देश के अनुमार आचरण करने को बाध्य हो जाती है। वैधानिक रूप मे काग्रस राष्ट्रपति के सन्देश मानने का बाय नहीं है किन्तु व्यवहार म इन सन्देशो क अन सार ही वह अपना विधायी बाय प्रारम्भ करती है। इसम कोई सशय नहीं है कि बहुत से कानूनों का सूत्रपात कवल राष्ट्रपति क सन्देशो स ही होता है।

(ii) प्रशासकीय आदेश—हाल ही म यह प्रथा चल पडी है कि राष्ट्रपति एवे प्रशासकीय आदेश जारी करता है जिनका कानूना के समान ही बल होता है। सामान्यत सरकार के कामा को स्वरूप और विस्तार का निणय करने वाले सामान्य कानून काग्रस द्वारा बनाए जात ह अकिन उनके सम्बन्ध म उपनियमो का निर्माण राष्ट्रपति करता है।

(iii) विशेष अधिवेशन बुलाने का अधिकार—मन्त्रिषान राष्ट्रपति को काग्रस क विषय अधिवेशन को आमन्त्रित करन की शक्ति देता है। यह विषय अधिवेशन कुछ दिनो तक चल सकता है अथवा उस समय तक चल सकता है जब तक कि नियमित अधिवेशन आरम्भ न हो। राष्ट्रपति काग्रस मे नियमित अधिवेशन में अधिर काल तक बठन क लिय माग कर सकता है ताकि कानून बनाये जा सकें और यदि वह इकार करता अपन विषय अधिवेशन बुलाने क साथन का प्रयाग कर सकता है।

(iv) निलम्बनकारी निषेधाधिकार—राष्ट्रपति काग्रस द्वारा बनाये गये विधेयका पर हम्ना कर करन स इन्कार कर सकता है। परन्तु यह प्रतिषेध बा निषेध (Veto) कवल निलम्बनकारी हाता है, पूण नहा (Only suspensive veto, not absolute)। व्यवस्था यह है कि बार्द ना विषयक राष्ट्रपति क

अनुमति के बिना कानून का रूप धारण नहीं कर सकता। कांग्रेस के दोनों सदनों द्वारा स्वीकार किया जाकर अनुमति के त्रये जो विधेयक राष्ट्रपति के पास आया हो, उस राष्ट्रपति अपने आभेदा सहित दस दिना (रविवारी को छोड़कर) के भीतर वापिस लौटा सकता है। यह राष्ट्रपति का निलम्बनकारी निषेधाधिकार अथवा नियमित निषेधाधिकार (Suspensive or Regular Veto) कहलाता है। इस प्रकार लौटाये गये विधेयक तब तक कानून नहीं बन सकते, जब तक कि कांग्रेस के दोनों सदन मदा-तिहाई बहुमत मजम के तसे पाम न हो जाण। यदि विधेयक कांग्रेस द्वारा पुनः पाम कर दिया जाता है तो फिर राष्ट्रपति उस नहीं रोक सकता। राष्ट्रपति का निलम्बनकारी निषेधाधिकार बहुत काम का है क्योंकि इससे वह जम्दवाजी म विधेयक व्यवस्थापन पर फिर से विचार करने के लिये कांग्रेस को बाध्य कर सकता है।

(४) जेबी निषेधाधिकार—विधेयक के सम्बन्ध म राष्ट्रपति को एक अन्य प्रकार का भी निषेधाधिकार प्राप्त है जिसे जेबी निषेधाधिकार (Pocket Veto) कहा जाता है। व्यवस्था यह है कि जब कांग्रेस का सत्र चल रहा हो, उसम यदि राष्ट्रपति के पास कोई विधेयक स्वीकृति के त्रिये जाता हो और राष्ट्रपति की ट्रेजिल पर ही दस दिन पडा रह जाता हो तो वह स्वतः ही कानून बन जाता है चाहे राष्ट्रपति ने उन पर निगाह भी न डाली हो, पर तु यदि कोई विधेयक राष्ट्रपति के पाम कांग्रेस-सत्र के अत के निकट भेजा जाता है और दस दिन की अवधि की समाप्ति के पूव ही सत्र विघटित हो जाता है तब राष्ट्रपति उस विधेयक पर कोई कार्यवाही न करके उसकी हत्या कर सकता है। दूसरे शब्दों मे यदि कांग्रेस का सत्र के अन्तिम दस दिना म वह कि-ही भी विधेयक का बिना स्वीकृति या अस्वीकृति दिय पड रहने देता है, तो उ हे कांग्रेस फिर अपने दो-तिहाई बहुमत से भी पारित नहीं कर सकती, क्योंकि उसका सत्र समाप्त हो जाता है। परिणाम यह होता है कि व विधेयक बिना अस्वीकृति के ही अस्वीकृत हो जाते है। इस प्रकार कोई कार्यवाही न करके ही (By mere inaction) विधेयक को समाप्त करने का अधिकार राष्ट्रपति का जेबी निषेधाधिकार (Pocket Veto) कहलाता है।

राष्ट्रपति की नियम सक्ति का धणन करत हुए फगइनर न कहा है कि 'यह एक एनी शक्ति है जिसम कुछ व्यय नहीं करना पडता और जिसके प्रयोग करने से सफलता की आशा तो रहनी है, दण्ड का भय नहा रहता। देण के विधान मटल म लडी हुई व्यवस्था सम्बन्धी लडाई को कांग्रेस का कोई भी पक्ष केवल इतनी ही दर म हार सकता है जिसनी देर म राष्ट्रपति न कुछ-दूसरे ध्यात्म्यात्मक शब्द लिखन म लगावे। इस न का उल्लघन पुनर्विचार द्वारा दो तिहाई मत से ही हो सकता है जो कांग्रेस की बहुलता और दोनों सदन म पक्षों की विभिन्नता के कारण सम्भव नहीं है।'

स्मरणीय है कि राष्ट्रपति की नियुक्ति शक्तियों का प्रयोग प्रस्तावित सावधानीव सन्तोधान पर नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त सम्पूर्ण विधायक का बीटो किया जाता है, असा का नहीं।

(vi) संरक्षण शक्तियाँ—राष्ट्रपति अपनी विद्यालय संरक्षण शक्ति द्वारा काग्रेस में अपने विधायकों का समर्थन करा सकता है। राष्ट्रपति द्वारा बहुसंख्यक नियुक्तियों की जाती हैं और काग्रेस में सदस्य अपने दल के अनुयायियों के लिए वीक रिया चाहते हैं। इनकी आवश्यकता दिखाने के लिये बहुधा राष्ट्रपति का समर्थन करती है।

(vii) जनता से अपील—राष्ट्रपति राष्ट्र का सम्मानित नेता होता है। जब वह काग्रेस को अपने विरुद्ध समझना है तो वह जनता से सीधे अपील करके काग्रेस में अपने विरोधियों के विरुद्ध लोकमत बनाने की सफल चेष्टा कर सकता है। अमरिका में राष्ट्रपतियों ने कई बार इस शक्ति का उपयोग काग्रेस को सही पथ पर लाने के लिये किया है।

वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers)

संविधान के अनुसार वित्त सम्बन्धी अधिकार यद्यपि काग्रेस में ही प्राप्त हैं, परन्तु व्यवहार में वित्तीय क्षेत्र में भी काग्रेस तथा राष्ट्रपति के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध रहता है। वजेट के सम्बन्ध में नीति निर्धारण या दोनों सदन के मध्य सहयोग के लिए कोई प्रभावशाली निकाय नहीं है, अतः व्यवस्थापिका नतद्वय के लिए मुख्यतः कार्यपालिका पर निर्भर करती है। सन 1921 के वजेट एव अकाउंटिंग अधिनियम (Budget and Accounting Act of 1921) ने राष्ट्रपति को वजेट का निर्देशक बनाकर व्यवहार में उसे सरकार का व्यावसायिक मनेजर (Business Manager) बना दिया है। राष्ट्रपति राष्ट्रीय वित्त के प्रारंभ में काग्रेस को पूरी सूचना देता है। वही आगामी वर्ष के लिए नियोजित याजना तयार करके उसे प्रस्तावित करता है और नये वर्ष का प्रस्तावित करता है। भारत वजेट राष्ट्रपति के संरक्षण में तयार किया जाता है और काग्रेस उस बहुधा पारित कर देती है। इस प्रकार वित्तीय क्षेत्र में भी काग्रेस का नेतृत्व बहुत कुछ राष्ट्रपति के हाथ में आ गया है। फिर भी यह नहीं कहा जा सकता कि वह इन क्षत्र में मनमानी शक्तियों का प्रयोग कर सकता है। अनेक ऐसे अवसर आये हैं जहाँ काग्रेस ने राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तावित आरूढा में कटौतियाँ और परिवर्तन किये हैं।

न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)

प्रधान प्रशासनाधिकारी हान के कारण राष्ट्रपति को अपराधी को क्षमादान करने, उसके प्राणदण्ड को स्थगित करने के विद्याप्राधिकार हैं। अपने क्षमादान के अधिकारों का प्रयोग यद्यपि राष्ट्रपति काग्रेस एवम् यामान्यों से पूरा स्वतंत्र होकर करता है, तथापि इनके प्रयोग में उस पर दो वैधानिक सीमाएँ

है—1 जिस व्यक्ति को महाभियोग द्वारा दण्डित किया गया हो, राष्ट्रपति उसे क्षमा नहीं कर सकता, एव 2 राष्ट्रपति केवल उही मामलो में अपने क्षमादान के अधिकारो का प्रयोग कर सकता है, जिनमे अपराध सघीय कानूनों के विरुद्ध किया गया हो, न कि किसी राज्य के कानून के विरुद्ध।

यदि अपराधी राष्ट्रपति को क्षमादान के लिये प्रार्थना पत्र भेजे तो राष्ट्रपति उस प्रार्थना पत्र पर निम्नलिखित कोई भी कार्यवाही कर सकता है—

1 पुण अथवा बिना शर्त क्षमादान, 2 शर्तों के आधोर पर क्षमादान, 3 बिना क्षमा किये अभिवचन (Parole) पर मुक्ति, 4 दण्ड घटा देना, 5 प्राण-दण्ड का स्थगित करने अथवा बिना विधिवत् स्थगन के दण्ड देने में विलम्ब करना, एवम् 6 कोई भी कार्यवाही करने से इन्कार कर देना।

राष्ट्रपति ऐसे अपराधियों को सामूहिक क्षमादान भी दे सकता है जिन्हे व्यक्तिगत रूप में नहीं अपितु सघीय कानून का भंग करने के अपराध में एक साथ दण्डित किया गया हो। राष्ट्रपति क्षमादान के अपने अधिकार का प्रयोग याय विभाग की सिफारिश के अनुसार ही करता है। साधारणतया राष्ट्रपति का कार्य सिफारिश को लागू करना मात्र होता है, परन्तु जो कुछ भी किया जाता है उसका अंतिम उत्तरदायित्व राष्ट्रपति पर ही होता है और इस दशा में वह कार्यस एव न्यायालयों से पूर्ण स्वतंत्र होता है।

दलीय नेता और राष्ट्र नेता के रूप में

राष्ट्रपति को दलीय नेता और राष्ट्रीय नेता के रूप में महती शक्तियाँ स्वतः प्राप्त हो जाती हैं। संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति को दलगत स्थिति से ऊपर रखने की योजना बनाई थी, परन्तु वे सफल न रहे। १९वीं शताब्दी के आरम्भ में दल पद्धति का अन्वय हो जाने के बाद से राष्ट्रपति दल के नेता और प्रत्याशी के रूप में निर्वाचित होने लगे और आज तो राष्ट्रपति द्वारा दल का नेतृत्व ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के दलीय नेतृत्व के कार्यक्रम से कम महत्वपूर्ण नहीं रह गया है। दल के नेता के रूप में ही वह निर्वाचित होता है और दल के जनूयायी उसके मलाहकार होते हैं। अपनी विधायी योजनाओं के लिये राष्ट्रपति अपने दल के कारण सदस्यों पर निर्भर करता है। सम्पूर्ण दल में राष्ट्रपति ही दल का एक मात्र सर्वोच्च प्रतिनिधि होता है और दलीय नीतियों के शिरोधार्य के लिए सम्पूर्ण राष्ट्र की आँखें उसकी तरफ लगी रहती हैं। राष्ट्रपति का दल के सर्वोच्च नेता और निदेशक की स्थिति प्राप्त हुई है। इस स्थिति में वह दल की राष्ट्रीय समिति का अध्यक्ष हो जाता है और कार्यस एव अन्य पदा के लिये प्रत्याशियों का चयन मुख्यतः उन्हीं के हाथ में चला जाता है।

राष्ट्रपति केवल अपने दल का ही नेता नहीं होता, बल्कि यह राष्ट्र का नेता होता है। ब्रिटिश मन्त्रिमंडल की भाँति वह अपने राष्ट्र का प्रताप है और अमरिक्न राजनीतिक जीवन की धुरी है। उसे देश का नाभ्य विधाता तथा रक्षक कहा

जाता है। वह नयी मामलों में राष्ट्र का प्रवृत्ता है। महत्वपूर्ण एवं नाजुक बदलाव मामलों में वही राष्ट्र का भाग्य निर्णायक है। राष्ट्रपति के व्यक्तिगत और सांख्यिक व्यवहार में राष्ट्र के लिये गहरी अभिरुचि का विषय बन जाते हैं। असल में वह राष्ट्रीय राजनीति के रगमच का केंद्र बिंदु है। उसमें राष्ट्रीय जीवन की एकता को रखने की शक्ति है।

संकटकालीन शक्तियाँ (Emergency Powers)

युद्ध आंतरिक अशांति जयवा आर्थिक संकट से उत्पन्न राष्ट्रीय संकटों के समय राष्ट्रपति अपार शक्तियों का स्वामी हो जाता है। जब तक संकटकाळ रहता है तब तक जितनी अधिकारों की वह मांग करता है और जितने भी अधिकारों का वह प्रयोग करता है वे उस प्राप्त हो सकते हैं। 17 मार्च, 1954 को राष्ट्रपति जॉर्ज डी. एच. ए. ने घोषणा की थी कि यदि अमेरिका का राष्ट्रपति देश पर आक्रमण होने पर उसका सामना करने और आक्रान्ता को पीछे हटाने के लिये तत्काल कार्यवाही नहीं करता है (चाहे युद्ध घोषित करने के लिये उम समय काय से की स्वीकृति मिल सकती है या न मिल सकती हो) तो वह मृत्यु दण्ड पाने योग्य है। फिर भी राष्ट्रपति की संकटापीत शक्तियाँ पर तीन प्रतिबंध पर्याप्त प्रभाव रखते हैं—

1. संकट वास्तविक होना चाहिए,
2. संकट से सम्बंधित कार्य में कोई पूर्व कानून न हो ए
3. संकट की आन्तरिक उत्पत्ति के कारण कार्य से का समुचित मदद उठाने का अवसर न मिल पाया हो।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ न वृद्धि के कारण

1. वर्तमान युग में राज्य के कार्यों में आसानीत वृद्धि हो गयी है और अमेरिका जैसे महान् राज्य के कार्यों के विस्तार का ता अनुमान लगाना ही कठिन है। अतः ऐसे महान् राज्य का वास्तविक प्रमुख हान के कारण राष्ट्रपति की शक्ति भी बढ़ना स्वाभाविक है।

2. अमेरिका में कार्य की अपेक्षा राष्ट्रपति आन्तरिक तथा बाह्य संकटों का मुकाबला करने में अधिक सक्रम और साहसी तथा दृढ़ निश्चयी सिद्ध हुए हैं। फलस्वरूप राष्ट्रपति के अधिकारों में स्वतः वृद्धि हुई है।

3. दलीय व्यवस्था के विनाश के कारण और निर्वाचन के प्रत्यक्ष हो जाने के कारण भी राष्ट्रपति की शक्ति और प्रतिष्ठा बढ़ी है।

4. गृहयुद्धों का विनाश तथा प्राथमिक अधिकारों में राष्ट्रपति का प्रभाव के निरंतर प्रवृत्त में लाया है। प्रथम, रेडियो, टेलीविजन आदि द्वारा वृद्धि जाया से प्रभाव को बढ़ाकर बढ़ाया है। इनके माध्यम में उभर गयी अर्थों में अपन का साहस नेत्रा सिद्ध कर लिया है। इन गैर-नियमित साधनों के फलस्वरूप राष्ट्रपति के प्रभाव में वृद्धि हुई है। चान्सेलरी कोष में लाया है कि 'पार्लियामेन्ट' का अधिकार,

संघानिक सशोधन म उबर राष्ट्रपति की शक्तिया म कान्तिकारी परिवर्तन ला सकते ह ।”

5 अमेरिकन जनता मकटपूण स्थिति म मदा ऐस व्यक्ति का नतद्व चाहती है जो सम्पूण देश को एकवद्ध कर मके । अमेरिकन शासन व्यवस्था म ऐसा व्यक्ति राष्ट्रपति के अतिरिक्त और धार्मि नहीं हा सकता । अत यही मा यता जोर पकड रही है कि राष्ट्रपति को अधिक शक्तिशाली होना चाहिए ।

6 अमेरीका के राजनीतिक मच पर ऐमे राष्ट्रपति ही गये हे जा नावि-घानिक उपबन्ध की सरल व्याख्या से मतुष्ट नहीं रह पाये और जिहोने अपनी शक्तियो की बृहत व्याख्या की । उहोने राष्ट्र नेता के रूप म देग हित के लिए प्रत्येक क्षेत्र म हस्तक्षप किया ।

7 आधुनिक युग म प्रशासनिक जटिलताआ के वढ जाने के कारण काग्रेस कायपालिका स नेतत्व की आशा करने लगी है । फलस्वरूप राष्ट्रपति के प्रभाव और शक्ति मे स्वभावत वद्धि हुई है ।

8 सविधान म वदेशिक मामला के सम्बन्ध म राष्ट्रपति को व्यापक अधिकार दिये गये है । सविधान-निर्माताओ का सम्भवत यह विचार था कि राष्ट्रपति के पास इतन अधिकार हान ही चाहिए कि आवश्यक पडन पर परिस्थितियो के अनुरूप तेजी मे काय कर सके और समस्याओ का सामना कर मके । वदेशिक क्षेत्र मे अमरीका को जो आज विशाठ दायित्व निभाने प रहे है, उहें काग्रेस या सीनेट पूरी तरह नहीं निभा सकती । इन परिस्थितियो म यह स्वाभाविक है कि राष्ट्रपति अधिकाधिक शक्तिशाली बनता जाय ।

9 स्वाटज (Swartz) ने कहा है कि 1949 और 1956 के पुनगठन अधिनियम (Re-organisation Act of 1949 and 1956) के अधीन शक्ति के उपयोग ने राष्ट्रपति का अमरीकन प्रशासन के प्रधान के रूप मे अपनी स्थिति अधिक दृढ और विस्तृत करने का जबरम प्रदान किया है ।

10 अत म, कायपालिका न उदारतापूर्वक सविधान की व्याख्या करके राष्ट्रपति की शक्तियो मे वद्धि की है ।

अमेरिकन राष्ट्रपति एव ब्रिटिश प्रधानमंत्री

(The American President and the British Prime Minister)

दोनों ही संविधानिक सीमाओ जीर व्यवहार-पद्धति म वधे हुए अत्यधिक शक्ति का उपभोग करते हैं । दोनों की अलग अलग परिस्थितिया है, अलग अलग प्रणालिया हैं । शक्ति और अधिकारो मे राष्ट्रपति प्रधानमंत्री से कम भी है और अधिक भी ।

चुनाव कार्यकाल एव उत्तरदायित्व—दोनों ही अपने अपने राज्य मे निर्वाचित प्रतिनिधि हैं । ब्रिटिश प्रधान-मंत्री जनता की अप्रत्यक्ष पराध (C):

होता है। निर्वाचक गण उसके दल को मत देकर उये पद पर आसीन करते हैं। अमेरिकन राष्ट्रपति जनता द्वारा प्रत्येक रूप से चुना जाता है, कि तु वह अधिक ध्यान आवणित करता है।

ब्रिटिश प्रधान मंत्री का कार्यकाल ममद के विश्वास पर निर्भर है जबकि राष्ट्रपति का कार्यकाल चार वर्ष मुनिश्चित है। प्रधानमंत्री अपने मंत्रिमण्डल सहित मसद क प्रति उत्तरदायी है। उसकी स्थिति बड़ी नाजुक है और उसे जब म ही त्यागपत्र रखे रहना पटना है। राष्ट्रपति का मन्त्रेस क प्रति ऐसा काइ उत्तर दायित्व नहा है। वह मन्त्रेस की आगेचना और अविश्वास की परवाह नही करता। मन्त्रेस केवल मन्त्रिषय सिद्ध करके ही उसे हटा सकती है, जा अत्यंत ही कठिन है।

अधिकार एव बाय—इस क्षेत्र म वही प्रधान मंत्री का पलडा भारी है तो वही राष्ट्रपति का।

(क) राष्ट्रपति जपन मन्त्रिमण्डल का सब सर्वा हाता है। मनानयन और पदच्युति के सम्बन्ध म उनका एकाधिकार है। राष्ट्रपति की मन्त्र परिषद एक परामर्शदात्री मस्था क रूप म है जिमके परामर्श को मानना मा ठुकराना पूर्णत राष्ट्रपति की इच्छा पर है। यह भी अनिवाय नही है कि वह मन्त्रपरिषद से परामर्श ल। दानो का सम्बन्ध बहुत कुछ स्वामी और सेवक सा है। दूसरी ओर प्रधानमंत्री की मन्त्रपरिषद के सदस्यो म गणना 'बराबर वाला म प्रथम' की है। वह मन्त्रपरिषद का स्वामी नही अपितु एक माय नेता होता है जिसे महत्वपूर्ण विषया पर अपने मंत्रियो की सलाह लेनी पडती है और उन सलाह को इज्जत करनी पडती है। प्रधानमंत्री को अनेक अवसरों पर मन्त्रपरिषद के बहुमत के दृष्टिकोण को अपनी इच्छा के विरुद्ध अपनाना पटना है क्योंकि प्रभावशाली मंत्रियो से ठुकराने पर उसका नतत्व और पद दानो ही धनर मे पड सकते हैं। किमी मंत्री स त्यागपत्र माने स पत्र उस अपनी मजबूती का आवना पडता है।

(ख) विधि निर्माण के क्षेत्र मे राष्ट्रपति को शक्ति प्रधानमंत्री से कहीं कम है। इस क्षेत्र म प्रधानमंत्री और उसका मन्त्रिमण्डल ही एक प्रकार से व्यवस्थापिका का कार्य करता है। राज्य की विधायी नीति और बायों का पथ प्रदान करना, विधयको का मसद म प्रस्तावित करना और बहुमत के बल पर वहा स पारित कराना प्रधानमंत्री तथा उसके सहयोगिया का काम है। नैदानितक रूप से मसद वाकूल का काम करती है पर व्यावहारिक रूप म यह कार्य प्रधानमंत्री और उसके मन्त्रिमण्डल का हा गया है। व्यवस्थापिका म बहुमत के विश्वास का नीयता प्रधानमंत्री व्यवहार म व्यवस्थापिका म बहुत दल क विश्वास का भाक्ता प्रधानमंत्री व्यवहार म व्यवस्थापिका का स्वामी बना रहता है और सभी इच्छित विधयको को वहा से पारित करान म सक्षम होता है। उनका यह क्षेत्र एसा व्यापक है कि अमेरिकन राष्ट्रपति उसकी कल्पना भी नही कर सकता। अमेरिकन राष्ट्रपति क पास ऐसी कोइ विधायी शक्तिया नही हैं। वह व्यवस्थापिका का भाग हीनही है। न वह किसी

कानूनी कार्यवाही में भाग ले सकता है और न इच्छित विषयको का काग्रेस से पारित ही करा सकता है। वह केवल काग्रेस से सिफारिश कर सकता है और काग्रेस को पूरा अधिकार है कि वह उनकी सिफारिश को माने या ठुकरा दे। अमरीका की जनता बुरे कानूनों के लिये अपने राष्ट्रपति को दोषी नहीं मानती जबकि ब्रिटेन की जनता उनके लिये प्रधानमंत्री को ही दोषी ठहराती है।

(ग) आर्थिक क्षेत्र में भी ब्रिटिश प्रधानमंत्री को ही अधिक शक्ति प्राप्त है। वित्तमंत्री बजट का प्रधान मंत्री की देख रेख में तैयार करता है और लोक सभा में उसे पारित कराने का पूरा उत्तरदायित्व प्रधानमंत्री और उसके सहयोगियों का है। यदि बजट में नाममात्र के संशोधन किये भी जाते हैं तो वे प्रधानमंत्री की सहमति से ही किये जाते हैं। किन्तु अमरीका में राष्ट्रपति का वित्तीय क्षेत्र में ऐसा कोई हाथ नहीं है। यद्यपि वहां भी बजट राष्ट्रपति की देख रेख में तैयार किया जाता है किन्तु काग्रेस के समक्ष न तो वह स्वयं उसे प्रस्तुत कर सकता है और न उसके मंत्री ही। राष्ट्रपति को ब्रिटिश प्रधानमंत्री की भांति यह भरोसा नहीं होता कि बजट काग्रेस द्वारा अपन मूल रूप में पारित हो जायेगा। अमरीकन राष्ट्रपति के बजट को पास करना या ठुकरा देना पूरी तरह से काग्रेस के हाथ में है जबकि ब्रिटेन में प्रधानमंत्री बहुमत के बल पर लोकसभा में उसे इच्छानुसार पारित करा लेता है।

(घ) अधिशासी क्षेत्र में अवश्य अमरीकन राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश प्रधानमंत्री से कुछ अधिक दृढ़ है। अमरीकन राष्ट्रपति प्रधान दबाधिकारी और स्थल, जल व वायु सेना का प्रधान सनापति है। वह सीनेट की सहमति से उच्चवर्ग की सेवाओं के अधिकारिया की नियुक्ति करता है। उसे पदच्युत करने का भी उसे अधिकार है और इस विषय में उसे सीनेट की स्वीकृति की भी आवश्यकता नहीं होती। निम्न वर्गीय नियुक्तिया वह स्वविवेक से करता है। इन प्रकार उसे विशाल सत्ता शक्ति प्राप्त है। राज्य के कानूनों के उचित पालन होने का उत्तरदायित्व भी उसी पर है। वह अपन विवेक से अध्यादेश जारी कर सकता है एवं प्रशासकीय समन्वयता कर सकता है। सीनेट की सहमति से वह सधिया सम्पन्न करता है। अपन व्यापक अधिकारों के बल पर वह ऐसी परिस्थितिया उत्पन्न कर सकता है कि राष्ट्र अनिवायत युद्ध में फँस जाय। सबट काल में राष्ट्रपति एक प्रकार से पूर्ण तानाशाह बन जाता है।

ब्रिटिश प्रधानमंत्री के हाथ में कार्यकारिणी शक्तिया ता होती ही हैं किन्तु साथ ही वह लोकसभा का नेता भी होता है और उसे यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह एक अतिशय विरोधी एवं अवाञ्छित लोकसभा को मन्त्राट से कह कर भग करा दे। जब कि लोकसभा के सदस्य गण नव निर्वाचन का सतरा माल लेना पसंद नहीं करते अतः व प्रायः प्रधानमंत्री का विरोध एक सीमा तक ही करते हैं। यह बात अमरीकन

राष्ट्रपति पर लागू नहीं होती। वह स्वयं मान जायगी कि वह अधिकारी है, न वह प्रायः मना जाता है और उन प्रायः का भंग करने की शक्ति ही प्राप्त है। एक और भी दृष्टि में ब्रिटिश प्रधानमन्त्री राष्ट्रपति से अधिक शक्ति सम्पन्न है और वह यह है कि उस पर किसी प्रकार के पारलामेण्टिक बंधन विद्यमान नहीं होते। यदि वह संविधान विरोधी प्रस्तावों को प्रस्तुत करे तो उसे तत्काल ही अमरीकन राष्ट्रपति का पूणतः नग्न शक्ति मीमात्रा से जनमत ही मानन करना पड़ता है अथवा सर्वोच्च न्यायालय उन प्रायों का सर्वेक्षण कर सकता है।

कायपालिका की उपरान्त राजात्मक गणतन्त्रिक गणतन्त्रिक तुलना के बाद हम इसी निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि विदेशी प्रथा में अमरीकन राष्ट्रपति ब्रिटिश प्रधानमन्त्री से निम्न है ताकि जय क्षत्र में वह उच्च अधिकारी होता है। मचाई तो यह है कि प्रधानमन्त्री और राष्ट्रपति के बीच महत्ता बहुत कुछ उनके व्यक्तित्व पर आधारित है। राजनीति एक ऐसा खेल है जहाँ निजी व्यक्तित्व की महत्ता का

राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल (Cabinet of the President)

ब्रिटन की भाँति ही अमेरिका में मन्त्रिमण्डल है कि तुलना की स्थितियों में आकाश-पाताल का फरक है। ब्रिटन में मन्त्रिमण्डल एक महभागियों का समूह है जो व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है और एक साथ बैठते या डूबते हैं। प्रधानमन्त्री उसका नेतृत्व करता है, किन्तु उनकी स्थिति महभागियों में प्रथम की होती है। इसके विपरीत अमेरिकन राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल उसका परिवार मात्र है जिनके सदस्यों की बात का मानना या दुःख देना पूरा तरह उसकी भर्जी पर है। यद्यपि अपने मन्त्रियों अर्थात् मन्त्रियों की नियुक्ति पर वह सीनेट की स्वीकृति लेता है किन्तु यह केवल मात्र औपचारिकता है। राष्ट्रपति मन्त्रियों को कभी भी पदच्युत कर सकता है और इसका उसकी स्थिति पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। वस्तुतः दोनों का सम्बन्ध मालिक और सेवक जसा है।

अमेरिकन संविधान में किसी मन्त्रिमण्डल या मन्त्र परिषद का उल्लेख नहीं है। केवल अनुच्छेद २ में लिखा गया है कि राष्ट्रपति सरकार के विविध प्रशासनिक विभागों के प्रधान पदाधिकारियों से उन विषयों पर लिखित रूप में परामर्श ले सकता है जिनका उन विभागों के साथ सम्बन्ध है। यह व्यवस्था करते हुए संविधान निर्माताओं में से अधिकांश का विचार था कि सीनेट के सदस्यों ही राष्ट्रपति के परामर्शदाता के रूप में कार्य करेंगे। इस विचार का कारण यह था कि सीनेट उस समय एक छोटी सी संस्था थी जिसमें २६ सदस्य थे। दुर्भाग्य-

बश, सीनेट द्वारा परामर्श लेने की परम्परा चल नहीं सकी क्योंकि सीनेट ने राष्ट्रपति की इच्छा का खूबकर निरस्कार किया। हार कर, वार्निंगटन ने शासन के प्रमुख अधिकारियों से महत्वपूर्ण प्रश्नों पर सलाह लेना शुरू कर दिया। सन् १७९१ के बाद ता उ होन प्रमुख विभागाध्यक्ष का प्रायः नियमित सम्मेलन प्रारम्भ कर दिया। उतने नीति नियंत्रण के प्रश्नों पर भी सलाह ली जाने लगी। ये ही विभागाध्यक्ष वाद में सामूहिक रूप में मन्त्रिमण्डल (Cabinet) कह जाने लगे। सम्भवतः सन् १७९३ में सर्वप्रथम उनके लिये मन्त्रिमण्डल (Cabinet) शब्द का प्रयोग होने लगा। धीरे धीरे यह स्थायी व्यवस्था या मस्था के रूप में स्थापित हो गया।

मकट है कि अमेरिकन मन्त्रिमण्डल किसी मन्त्रधानिक कानून की उपज नहीं है। टैफ्ट (Taft) ने उमकी सही स्थिति का वर्णन करते हुए लिखा है कि "मन्त्रिमण्डल केवल राष्ट्रपति की इच्छा का उत्पादन है। वह एक ऐसी मस्था है जिमका कोई कानूनी या मन्त्रधानिक आधार नहीं है। उसका अस्तित्व केवल प्रथागत है। यदि राष्ट्रपति उसे ममाप्त करना चाहता वह कर सकता है।" फिर भी व्यावहारिक रूप में आज मन्त्रिमण्डल की स्थिति सरकार के एक महत्वपूर्ण अंग की बन चुकी है।

नियुक्ति एवं सगठन

राष्ट्रपति के मन्त्रियों को सचिव (Secretaries) कहा जाता है। वतमान में इनकी सरया ११ है। ये विभिन्न प्रशासकीय विभागा के अध्यक्ष होते हैं। अपने मन्त्रियों की नियुक्ति पर राष्ट्रपति का सीनेट की स्वीकृति लेनी होती है, किन्तु सीनेट प्रायः राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्ति को अस्वीकार नहीं करती है। राष्ट्रपति के मन्त्री न कांग्रेस के सदस्य होते हैं और न ही उमके प्रति उत्तरदायी। राष्ट्रपति अपने मन्त्रिमण्डल के गठन में पूण स्वतन्त्र है, तथापि व्यवहार में उसे कुछ बाता का ध्यान रखना पडता है—

(i) यदि किही एक दो व्यक्तियों ने राष्ट्रपति का निवाचन में इस आधार पर महत्वपूर्ण सहायण दिया हा कि उन्हें मन्त्रिमण्डल में लिया जाएगा तो राष्ट्रपति उन्हें प्रायः अपने मन्त्रिमण्डल में स्थान देता है।

(ii) राष्ट्रपति यथासम्भव अपने दल के प्रमुख लोगों को मन्त्रिमण्डल में प्रतिनिधित्व देता है ताकि दलगत एकता बनी रहे।

(iii) राष्ट्रीय मकट के समय कभी कभी महत्वपूर्ण स्तम्भा को भी मन्त्रिमण्डल में शामिल करना पडता है।

(iv) राष्ट्रपति भौगोलिक प्रदेशों तथा विभिन्न प्रमुख वर्गों को भी प्रतिनिधित्व देने का प्रयास करता है।

(v) राष्ट्रपति ऐसे ही व्यक्तियों का मन्त्रिमण्डल में स्थान देने का प्रयत्न करता है जो मितर एक साथ काम कर सकें।

मन्त्रिमण्डल के सभी सदस्य का पद साधारण रूप से समान होता है, तथापि विदेशी सचिव को अथ सहयोगियों की अपक्षा अधिक महत्त्वपूर्ण स्थान मिला हुआ है। १६४७ के राष्ट्रपति पद के उत्तराधिकार वाकून द्वारा भी उसका स्थान अथ मह्यागियों में प्रथम रखा गया है।

राष्ट्रपति और मन्त्रिमण्डल का पारस्परिक सम्बन्ध

मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति के सलाहकारों की एक समिति मात्र है जिस आलोचना ने उसका परिवार तक कह दिया है। मन्त्रियों की नियुक्ति पर राष्ट्रपति को सीनेट से स्वीकृति लेनी पड़ती है, किन्तु सीनेट प्रायः राष्ट्रपति की इच्छा का विरोध नहीं करती। कोई भी नया राष्ट्रपति शपथ लेने के बाद ही अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के नाम घोषित कर देता है और व लोच सामान्यतया तब तक अपने पदों पर काम करने की अपेक्षा रखते हैं जब तक कि राष्ट्रपति अपने पद पर रहता है। राष्ट्रपति जब चाह तब उन्हें पदच्युत कर सकता है और ऐसा करने में उसे सीनेट की स्वीकृति की कोई आवश्यकता नहीं होती। ऑफिस ऑफ द गवर्नर, "मन्त्रिमण्डल के मन्त्रियों को यह समझ लेना चाहिए कि वह राष्ट्रपति की छत्र छाया में ही जलित रह सकता है।" अमरीका में वास्तविक कार्यपालक केवल एक ही व्यक्ति अर्थात् राष्ट्रपति है और मन्त्रिमण्डल के दूसरे सदस्य तो केवल उसके सहायक मात्र हैं। उनका उत्तरदायित्व पूर्णतः राष्ट्रपति के प्रति ही है। प्रा० लास्की ने लिखा है "अमरीकन मन्त्रिमण्डल यूरोप के प्रतिनिधि शासन के आधार पर स्थापित मन्त्रिमण्डल से बिल्कुल भिन्न है। सविधान के अनुसार अमरीकन मन्त्रिमण्डल के सदस्य कायस के किसी भी सदन के सदस्य नहीं होते और न वे किसी वाद विवाद में भाग ले सकते हैं। मन्त्रिमण्डल के अधिकारी एकमात्र राष्ट्रपति के सलाहकार हैं। वे कार्यसूची का सूचना दे सकते हैं। वे किसी बैठक में अपनी नीति का समर्थन करने के लिए उपस्थित हो सकते हैं। वे जनता में भाषण दे सकते हैं। परन्तु इतना सब कुछ होना पर भी अमरीकन मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति का भावना की उदारता पर निर्भर हैं। यह बात स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल का कोई भी सदस्य राष्ट्रपति में विमुख नहीं हो सकता, और यदि वह ऐसा करता है तो उसके लिए सियाय त्याग पत्र देने के दूसरा कोई मार्ग नहीं रहता। मन्त्रिमण्डल के सदस्य अपनी बतल में काफ़ी बहम कर सकते हैं और राष्ट्रपति को अपना मतभेद प्रकट कर सकते हैं, परन्तु जब राष्ट्रपति कोई बात निश्चयात्मक रूप से कह देता है तब सबको उस स्वीकार करना ही पड़ता है। मन्त्रिमण्डल के समस्त सदस्यों को उसके आदेशों का पालन करना ही पड़ता है। राष्ट्रपति अपना नियम मन्त्रिमण्डल के समक्ष प्रस्तुत करते उनसे परामर्श ले सकता है, उनसे परामर्श करके अपना नियम दे सकता है और उनका नियम अन्तिम होता है, चाह समस्त सदस्य उसके नियम के विरुद्ध क्या न हो। राष्ट्रपति लिखत द्वारा समर्थित एक प्रस्ताव वा जब उसके साथ मन्त्रियों में विरोध किया तो उसने कहा या कि "सात प्रस्ताव के विषय में दो

और एक प्रस्ताव के पक्ष हो, और जोत एक की ही हाती है (Seven naves one ayes and ayes have it) ।”

स्पष्ट है कि अमेरिका में मन्त्रिमण्डल मान एक सलाहकार मण्डल है और वहाँ एक मात्र राष्ट्रपति की इच्छा ही शासन करती है। हर विषय में राष्ट्रपति की ही शक्ति और उसके ही गौरव तथा उत्तरदायित्व की शलक मिलती है। अमरीकन मन्त्रिमण्डल की बैठक का वस्तुतः वह महत्त्व नहीं है जो ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की बैठक का है। यह आवश्यक नहीं है कि राष्ट्रपति अपने मन्त्रिमण्डल की बैठक को नियमित रूप से बुलावे ही। वह जब आवश्यक समझता है, मन्त्रिमण्डल की बैठक बुला लेता है। इन बैठक की कायवाही प्रायः गुप्त होती है, उनका कोई लेखा नहीं रखा जाता। प्रत्येक विभाग के मामलों के विषय में राष्ट्रपति विभागीय मंत्रियों के साथ पथक पथक वार्ता करता है। अतः पूरे मन्त्रिमण्डल की बैठक में प्रायः सामान्य नीति से सम्बन्धित प्रश्न ही विचाराधीन आ पाते हैं और इसमें भी उद्देश्य केवल राय जानने के अतिरिक्त और कुछ नहीं होता।

मन्त्रिमण्डल के किसी सदस्य के त्याग पत्र का राष्ट्रपति की स्थिति पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। ब्रिटेन में या फ्रांस में जब मन्त्रिमण्डल का कोई सदस्य त्याग पत्र देता है तो प्रधान मंत्री का सिद्ध चक्रा जाता है और उसके प्रधान मन्त्रित्व तत्काल खतरे में पड़ जाने का डर रहता है। लेकिन अमरीका में राष्ट्रपति का कभी कोई ऐसी परेशानी नहीं होती, क्योंकि वह जानता है कि मन्त्रिमण्डल का कोई भी सदस्य जिसे वह पदच्युत करता है, राष्ट्रपति की स्थिति को खतरे में नहीं डाल सकता। वह समझता है कि मन्त्रिमण्डल तो उसके एक प्रकार से सेवक है जिसकी शक्ति को घटाना बढ़ाना उसके हाथ में है।

स्पष्ट है कि मन्त्रिमण्डल का रूप सिर्फ वही है जो राष्ट्रपति उस देना चाहता है। कांग्रेस ने सीनेट को यद्यपि मंत्रियों की नियुक्ति की स्वीकृति का अधिकार दिया है, लेकिन व्यवहार में यह केवल औपचारिकता मात्र है। हाँ, कांग्रेस को यह प्रभावशाली अधिकार अवश्य है कि वह मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के अधीनस्थ विभिन्न विभागों में सुधार और परिवर्तन कर सकती है, किसी भी विभाग का अस्त कर सकती है, उनके कार्यों की जांच के लिए समितिमा नियुक्त कर सकती है और उसके अध्यक्ष के विरुद्ध महाभियोग भी चला सकती है।

अमरीकन मन्त्रिमण्डलीय प्रणाली के सुधार के उपाय

अमेरिकन मन्त्रिमण्डल का उपरोक्त निर्बल स्थिति से उबारने के लिए विद्वानों ने समय-समय पर अनेक सुझाव दिये हैं, जैसे (1) मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का यह अधिकार दिया जाए कि वे कांग्रेस के दोनों सदनों में भाग ले सकें, चाहे उनकी मत-दान का अधिकार न हो, (2) मन्त्रिमण्डल के सदस्य अपनी इच्छानुसार

जब चाहे प्रतिनिधि सभा की कार्यवाही में उपस्थित रह सकें और वहाँ अपने विचार प्रकट कर सकें, (111) संयुक्त व्यवस्थापिका—कार्यकारिणी परिषद या मंत्रिमण्डल का निमाण किया जाए ताकि शासन के दोनों विभागों में प्रभावशाली ढंग से कानूनी सम्बन्ध स्थापित हो सके आदि ।

प्रा० कारबिन ने यह सुझाव दिया था कि राष्ट्रपति का अपने मंत्रिमण्डल सदस्य कांग्रेस के प्रमुख सदस्या में से चुनने चाहिये । कुछ अन्य उल्लेखनीय सुधार प्रस्ताव हमने फाइनेर ने दिये हैं, जो इस प्रकार हैं—

- 1 राष्ट्रपति और उसके मंत्रिमण्डलीय साथी जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित हो तथा मंत्रिमण्डल का प्रत्येक सदस्य राष्ट्रपति कहलाय । इन प्रकार ग्यारह राष्ट्रपतियों का एक नवीन मंत्रिमण्डल निर्वाचित किया जाये और इन सबका निर्वाचन राष्ट्रपति के साथ ही हो ।
- 2 सीनेट का सभापति राष्ट्रपति न हो ।
- 3 मंत्रिमण्डल के सब सदस्य प्रशासनिक कार्य से ही सम्बद्ध हों ।
- 4 मंत्रिमण्डल के सभी सदस्या का निर्वाचन काल चार वर्ष हो ।
- 5 कांग्रेस के दोनों सदन भी राष्ट्रपति के ममानान्तर चार वर्ष के लिए ही निर्वाचित हों ।
- 6 राष्ट्रपति का यह अधिकार मिले कि वह मंत्रिमण्डल के सदस्यों को पदच्युत कर कांग्रेस के सदस्यों में से नये सदस्य चुन सके ।
- 7 मंत्रिमण्डल में उसी व्यक्ति को लिया जाए जो कांग्रेस के किसी सदन का सदस्य हो, जयवा उसका चार वर्ष तक सदस्य रह चुका हो ।

राष्ट्रपति और कांग्रेस

(The President and the Congress)

संयुक्त राज्य अमेरिका में अद्यत्कालिक शासन प्रणाली है और इसीलिए कांग्रेस एवं राष्ट्रपति दोनों एक दूसरे से स्वतन्त्र हैं । संविधान के अनुसार स्वतन्त्रता की जो स्थिति राष्ट्रपति और कांग्रेस दोनों को प्राप्त है, वह उन्हीं परस्पर अति कंठिक नहीं आने देती, बल्कि दोनों ही जनता द्वारा निर्वाचित हात हैं, अतः वे स्वयं का एक दूसरे में अधिक महत्वपूर्ण समझते हैं और अपने-अपने अधिकारों और सम्मान के लिए एक दूसरे के प्रति विरोध नतकं रहते हैं । शक्ति विभाजन की सांविधानिक व्यवस्था के कारण दोनों ही अपने-अपने क्षेत्र में एक दूसरे से स्वतन्त्र रहते हैं और न व्यवस्थापिका कार्यपालिका को नग्न कर सकता है (महानियोग की प्रक्रिया को छोड़कर) और न कार्यपालिका ही व्यवस्थापिका को नग्न करने का अधिकार रखती है । इनके अतिरिक्त राष्ट्रपति अपने पद पर राष्ट्रीय निर्वाचन के परिणामस्वरूप आता है, अतः अधिकांश नमस्मानों पर उसका दृष्टिकोण राष्ट्रीय होता है । इसके विपरीत कांग्रेस उन सदस्यों की संस्था है, जो अपने-अपने राज्यों से क्षेत्रीय आभा

पर निर्वाचिन होते हैं। फलस्वरूप समस्याओं पर उनके विचार क्षेत्रीय दृष्टिकोण से प्रभावित रहते हैं। ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति और कांग्रेस दोनों के मध्य प्रत्यक्ष सामंजस्य प्रायः नहीं हो सकता।

परन्तु इसका यह अभिप्राय नहीं है कि राष्ट्रपति जोर कांग्रेस उत्तरी और दक्षिणी ध्रुव के समान विलग रहते हैं। शक्ति विभाजन जोर पारम्परिक स्वतन्त्रता के हात हुए भी शासन के इन दो प्रमुख अंगों में सम्बन्ध पाया जाता है और साथ ही नियंत्रण एवं सन्तुलन प्रणाली के माध्यम से यह व्यवस्था भी दखन की मिलती है कि एक का दूसरे के स्वच्छाचारिता पर नियंत्रण रहे। कांग्रेस और राष्ट्रपति के पारस्परिक सम्बन्धों और एक दूसरे के पारम्परिक नियंत्रणों का अध्ययन हम निम्नलिखित शीपका के अंतर्गत मन्त्री प्रकार कर सकते हैं—

प्रशासकीय क्षेत्र में कांग्रेस व राष्ट्रपति

राष्ट्रपति राज्य का अध्यक्ष है, राज्य की सर्वोच्च कार्यपालिका है। परन्तु कार्यपालक शक्तियाँ का वह एकछत्र स्वामी नहीं है, उनके प्रयोग में कांग्रेस राष्ट्रपति की सहभागिनी है। मुख्य कार्यपालक के रूप में राष्ट्रपति राज्य के विभिन्न उच्च एवं निम्न वर्गीय पदां पर नियुक्तियाँ करता है परन्तु केवल निम्नवर्गीय नियुक्तियाँ ही वह पूर्णतः स्वच्छास कर सकता है उच्चवर्गीय नियुक्तियों पर सीनेट की स्वीकृति आवश्यक होती है। व्यवहार में सीनेट प्रायः राष्ट्रपति की नियुक्तियों का अस्वीकृत नहीं करती किन्तु महत्वपूर्ण नियुक्तियों पर वह निश्चय ही बड़ा वाद-विवाद करती है और उमन अनेक बार ऐसी नियुक्तियों पर अपना अस्वीकृति भी देती है। इसी तरह उच्च पदां का जब कांग्रेस द्वारा सृजन किया जाता है, तब भी उन पर नियुक्ति के लिए सीनेट की स्वीकृति आवश्यक हो सकती है, यदि कांग्रेस ऐसा निश्चय करे। फिर नियुक्तियों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति का व्यावहारिक रूप से प्रायः 'सीनेट की गार्न्ती' (Senatorial Courtesy) की प्रथा का पालन करना पड़ता है और वह विभिन्न नियुक्तियों, जो विभिन्न राज्यों में फिती होती हैं, सीनेट की सिफारिशों के अनुसार ही कर देता है। पुनश्च, यद्यपि राष्ट्रपति को, जब सीनेट का अधिवेशन नहीं हो रहा हो अंतरिम नियुक्तियाँ (Recess Appointments) करने का अधिकार है, लेकिन सीनेट का सत्र आरम्भ होने पर उसे इन नियुक्तियों के लिए सीनेट की स्वीकृति लेनी होती है। चूँकि राष्ट्रपति सीनेट का अधिवेशन समाप्त होत ही उन नियुक्तियों को पुनर्जीवित कर सकता है जो सीनेट ने ठुकरा दी हो अतः उमकी मनमानी पर अक्रुश रखने के लिए यह व्यवस्था है कि राष्ट्रपति यदि ऐसी किसी जगह पर नियुक्ति करता है, जो सीनेट के अधिवेशनकाल में विद्यमान थी, तो उम पर नियुक्त व्यक्ति का तब तक दखन नहीं मिलेगा, जब तक उमकी नियुक्ति की सीनेट द्वारा विरिधत मुद्रि न हो जाय।

लेकिन जहाँ उच्च पदां पर नियुक्तियों के सम्बन्ध में कांग्रेस के उच्च सदन सीनेट की स्वीकृति का प्रतिबंध राष्ट्रपति पर लगा हुआ है, वहाँ कुछ वर्गीय पदां

को छोड़कर (नर्वॉन्च 'यामालय के 'यायाधीश, कांग्रेस द्वारा स्थापित आयोगों जारि के सदस्यो तथा लायसेवा के नियमा क जनुवार नियुक्त पदाधिकार) अथ अपितो रिया को राष्ट्रपति स्वच्छा से हटा सकता है और ऐसा करने में उसे सीनेट की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। इस प्रकार पदच्युति के अपने इन अधिकार के बल पर राष्ट्रपति एक विरोधी सभ्य पर उससे महयाग रखन का दबाव डाल सकता है। कांग्रेस के सदस्य अपने मित्रों और रिश्तेदारों की नियुक्तियों के लिए सर्वत्र लालायित रहते हैं और इसीलिए व राष्ट्रपति का अनावश्यक विरोध नहीं करते।

पर राष्ट्र नीति के मंचालक के रूप में राष्ट्रपति विदेशों से संधिया करता है और आवश्यकता पड़ने पर युद्ध का मंचालन भी करता है। परन्तु अपने इन कार्यों के सम्पादन में भी वह किसी न किसी रूप में कांग्रेस पर निर्भर है। संधियाँ देना पर लागू तभी हो सकती है जजॉन्स सीनेट द्वारा बहुमत से उनकी पुष्टि कर दे। सीनेट को विदेशी मामलों की समिति राष्ट्रपति की पर राष्ट्र नीति पर सर्वत्र गिद्धाष्टि रखती है और राष्ट्रपति को उसकी राय का उचित आदर करना पड़ता है। इसी तरह विदेशों के साथ युद्ध की घोषणा करने से पूर्व भी राष्ट्रपति के लिए यह आवश्यक होता है कि वह कांग्रेस के दाना मदना को सम्मिलित स्वीकृति प्राप्त करे। परन्तु इससे यह नहीं मन्थना चाहिए कि कांग्रेस उस क्षेत्र में राष्ट्रपति को पूरी तरह नियमित रखती है। अपनी महान शक्तियों के बल पर और एक राष्ट्र के वास्तविक प्रधान के रूप में राष्ट्रपति ऐसे कूटनीतिक सम्प्रयत्न बना सकता है या ऐसी विषय परिस्थितियाँ पैदा कर सकता है जसवा सेना का एमी अवस्था में खड़ा कर सकता है कि युद्ध अनिवार्य हो जाय। आधुनिक समय में राष्ट्रपति की युद्ध करने की शक्ति ने वास्तविक रूप में कांग्रेस के युद्ध की घोषणा के अधिकार को निगल लिया है। फिर भी अन्ततोग वा कांग्रेस के एक दृढ़ निश्चय के सामने उसे झुकना पड़ता है।

इस प्रकार स्पष्ट है कि राष्ट्रपति कायपालन सम्बन्धी कार्यों पर कांग्रेस का पर्याप्त प्रभाव रहता है और उसके जनक कार्य एमें हैं जिनमें कांग्रेस महभागिनी रहती है, परन्तु साथ ही कांग्रेस इतनी शक्ति सम्पन्न भी नहीं है कि वह कायपालन सम्बन्धी कार्यों में राष्ट्रपति का नतत्व करे।

व्यवस्थापन क्षत्र में कांग्रेस व राष्ट्रपति

संविधान के शक्ति विभाजन के अनुसार व्यवस्थापन के क्षेत्र में कांग्रेस का एकाधिकार है और राष्ट्रपति का उससे कोई प्रयोजन नहीं है। परन्तु वास्तविकता यह है कि व्यवहार में राष्ट्रपति एक बड़ी सीमा तक कांग्रेस के व्यवस्थापन कार्य का सहभागी है। स्वयं संविधान में एक स्थल पर यह उल्लिखित है कि "राष्ट्रपति समय समय पर सभ की स्थिति के बारे में कांग्रेस का सूचना देगा और ऐसे प्रस्तावों

की सिफारिश उसक विचाराथ करेगा, जि हे वह आवश्यक समये ।" स्पष्टत इस व्यवस्था के अनुसार राष्ट्रपति का अधिकार है कि वह समय समय पर, आंतरिक व बाह्य परिस्थिति का ज्ञान कराते हुए कांग्रेस को अपने लिखित या मौखिक सदेश भजता रहे । चू कि प्रशासन के क्षेत्र में और वैदेशिक मामलो में राष्ट्रपति का अनुभव प्राय वटा गहन हाता है और देश का वह मुख्य कायपालक हाता है, अत कांग्रेस राष्ट्रपति के इन सदेशो को पर्याप्त महत्व देती है और प्राय बहुत से कानूनो का सूत्रपात राष्ट्रपति के द्दर्हि सन्देशो से होता है । राष्ट्रपति कांग्रेस को भजे जाने वाले अपने सदेश में देश की सामान्य दशा का विवेचन करते हुए कांग्रेस को सुझाव देता है कि विद्यमान परिस्थितियो या समस्याओ का सामना करने के लिए सामायतया किस प्रकार का व्यवस्थापन आवश्यक है । अपने सदेश के अन्तगत राष्ट्रपति विशिष्ट कानूनो के निर्माण का भी सुझाव भजता है । यद्यपि सिद्धान्त रूप में अथवा सांविधानिक दृष्टि में कांग्रेस राष्ट्रपति के स दशा व सुझावो को मानने न मानने के लिए स्वतंत्र है तथापि व्यवहार में वह उन्हें अपनी कायधाहियो में प्राथमिकता देती है । बिना किमी गम्भीर कारण क कांग्रेस राष्ट्रपति के प्रस्तावो को प्राय ठुकराने का माहस नहीं करती, क्याकि उन भी अनेक बातो के लिए राष्ट्रपति पर निर्भर रहना पडता है ।

कांग्रेस द्वारा राष्ट्रपति के सदेशो का प्राय आदर ही होता रहा है । यदि कांग्रेस राष्ट्रपति क स दशा की अवहत्या करे ता राष्ट्रपति नीधे जनता स अपील करके जार अय प्रचार से लोकमत का प्रभावित कर सकता है और तत्र जनता कांग्रेस क सदस्या को राष्ट्रपति की इच्छानुसार आचरण करने के लिये बाध्य कर सकती है । अब यह प्रथा पूरी तरह स्थापित नी हा गइ है कि राष्ट्रपति नियमित रूप से कांग्रेस का सदेश भजता है और व्यवस्थापन का अधिकार काय कांग्रेस द्वारा राष्ट्रपति के सन्देशो के आधार पर हा किया जाता है ।

व्यवस्थापन कायक्रम में अपनी इच्छा थापन की दृष्टि से राष्ट्रपति अनेक प्रकार से स म रहता है । प्रथम, प्रमूत्र कांग्रेस सदस्या की इच्छा के अनुकूल नियुक्ति करके वह उन्हें व्यवस्थापन सम्बन्धी काय के लिये अपन अनुकूल बना सकता है । दूसरे, विराधी कांग्रेस सदस्या को वह उनसे द्वारा दिय हुए लाभो को छीन लिय जान का नय दिलाकर (उदाहरणार्थ उच्च पदा पर नियुक्त उनसे मित्रा व रिश्तेदारा आदि का पदच्युत करने की धमकी देकर) भी अपने अनुकूल बना सकता है । तीसर, कांग्रेस के प्रमूत्र सदस्या में व्यक्तिगत सम्पत्क स्थापित करके और उन्हें आंतरिक प्रशासनिक आवश्यकताओं व वर्गीक सम्पत्का की सम्भाला स अवगन कराकर भी राष्ट्रपति कांग्रेस सदस्या का दम बात के लिये तयार कर सकता है कि वे अपनी इच्छानुकूल व्यवस्थापन करन नी दिगा न अग्रसर हा । चौथ, एक प्रमूत्र राजनीतिज्ञ दल का सर्वोच्च नेता होने के कारण नी वह अपनी इच्छानुकूल

व्यवस्थापन कराने में पर्याप्त मजबूत है। रा. दूरनि. जि.प. द.क. का नेता होता है, उसी द.क. के सदस्य भी कांग्रेस के सदस्य होते हैं और कभी कभी तो उसी द.क. के सदस्यों का कांग्रेस में बहुमत भी होता है। चूंकि द.क. में नेता के रूप में राष्ट्रपति द्वारा इच्छित अधिकांश व्यवस्थापन कार्य प्रायः द.क. के कार्यक्रम के अनुसार होता है अतः कांग्रेस में उसके दल के सदस्य स्वयं इन बातों के लिये प्रयत्नशील रहते हैं कि उनके नेता राष्ट्रपति द्वारा सुनाया हुआ व्यवस्थापन कार्यक्रम कांग्रेस द्वारा कार्यान्वित हो जायें।

कांग्रेस के व्यवस्थापन के एकाधिकार का राष्ट्रपति अपनी नियंत्रण शक्ति (Veto Power) द्वारा भी नियंत्रित करता है। विधि निर्माण कार्य कांग्रेस का है, परन्तु कांग्रेस द्वारा पारित कोई भी विधेयक कानून तभी बन सकता है जबकि राष्ट्रपति उस पर हस्ताक्षर करदे। राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा पारित विधेयक पर अपना निरन्वयन प्रतिषेध (Suspensory Veto) लगा सकता है, किन्तु कांग्रेस के दल. सदस्य द्वारा बहुमत से उन विधेयक का पुनः पारित कर देना पर राष्ट्रपति उसे रोक नहीं सकता। लेकिन व्यवहार में यह देखा गया है कि राष्ट्रपति द्वारा विधेयक को पारित नहीं किया जा सका। इसमें अतिरिक्त राष्ट्रपति अतिरिक्त अजित के निरन्वयन भेजे गये विधेयक को Pocket Veto कर सकता है। राष्ट्रपति Veto शक्ति का प्रयोग करके ही नहीं प्रस्तुत उसे प्रयुक्त करने की अवसरों तक भी कांग्रेस पर अपना प्रभाव डाल सकता है। वस्तुतः देश के विधान मण्डल में लड़ी हुई व्याख्या सम्बन्धी लड़ाई का कांग्रेस का कोई भी पर केवल दल. सदस्य में हार सकता है, जितनी दल. में राष्ट्रपति नहीं। एवं कुछ दूसरे व्याख्यात्मक गठन लिये। परन्तु जहाँ राष्ट्रपति कांग्रेस का विरोध करने की ठानेता है वहाँ कांग्रेस अगले पर अपनी नियंत्रण शक्ति द्वारा एक विधेयक का द्वारा पारित करने की शक्ति द्वारा राष्ट्रपति को सीमा में रहने को विवश कर सकती है। म.वि.घ. के अनुसार विल सम्बन्धी अधिकार पूर्णतः कांग्रेस को ही प्राप्त हैं। व्यवहार में यद्यपि विल राष्ट्रपति के संरक्षण में तैयार किया जाता है किन्तु उस स्वीकार अस्वीकार या कानून बनाने पूर्णतः कांग्रेस पर निर्भर है। इस प्रकार राष्ट्रपति द्वारा चाह गये विल में कमी करके कांग्रेस उनकी सारी योजनाओं पर तुल्यता प्राप्त कर सकती है और प्रभावशाली अतः उस अन्तर्गत बना सकती है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि व्यवस्थापन शक्ति में जहाँ राष्ट्रपति कांग्रेस के विधानमण्डल पर पर्याप्त प्रभाव डालता है, वहाँ कांग्रेस भी सदस्य इन शक्तियों में रहती है कि वह राष्ट्रपति के स्वेच्छाचारी आचरण पर रोक रख सके। एक अत्यन्त दुर्गम राष्ट्रपति का दायर अतिरिक्त शक्ति का कार्य कांग्रेस के द्वारा संरक्षण का अर्थ है, यद्यपि व्यवहार में यह अत्यन्त अल्प ही शक्ति है और अतः वह विधान में राष्ट्रपति का अचरणीय नहीं रहना जा सकता है।

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि राष्ट्रपति और कांग्रेस दोनों सवधानिक व्यवस्थाओं और प्रथाओं के अनुसार एक-दूसरे के कार्यों को प्रभावित करते हैं और अपने-अपने-अनुसार, अवरोध व मनुलत प्रणाली के कारण ज-यो-या-प्रित हैं। फिर भी व्यवहार में अपनी विधि-विधिति के कारण कांग्रेस की अपेक्षा राष्ट्रपति का अधिक महत्त्व और शक्ति प्राप्त है। आधुनिक समय में राष्ट्रपति के अधिकारों में निरंतर वृद्धि हुई है। थियोडोर रूजवेल्ट, वुडरो विल्सन और आइजन हावर जैसे शक्तिशाली राष्ट्रपतियों के कार्यकाल में राष्ट्रपति कांग्रेस का नहीं बरन् कांग्रेस राष्ट्रपति का अनुगामिनी रही है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने 12 वर्ष के कार्यकाल में 631 विधेयकों पर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग किया जिनमें से केवल 9 विधेयकों को ही कांग्रेस ने पुनः पारित किया। राष्ट्रपति ट्रूमैन ने 251 बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया जिनमें केवल 12 को कांग्रेस ने नहीं माना। राष्ट्रपति आइजन हावर ने यद्यपि निषेधाधिकार का प्रयोग केवल 137 बार किया, लेकिन उनके द्वारा निषिद्ध विषयों में से एक को भी फिर से कांग्रेस ने पारित नहीं किया।

उपराष्ट्रपति (Vice President)

संयुक्त राज्य अमेरिका की शासन व्यवस्था में उपराष्ट्रपति का महत्त्वपूर्ण स्थान नहीं है। उसका कार्य उन्नीसवें प्रारम्भ होता है जिनमें समय राष्ट्रपति का अपना पद किसी भी कारण से रिक्त हो जाता है। उपराष्ट्रपति के निर्वाचन की विधि उन्नीसवें प्रकार की है जमी राष्ट्रपति की। राष्ट्रपति के निर्वाचक दो वोट देते हैं—एक राष्ट्रपति के लिए और दूसरा उपराष्ट्रपति के लिए। जिन व्यक्ति को पूर्ण बहुमत प्राप्त होता है वही उपराष्ट्रपति बनता है, किन्तु इस सम्बन्ध में शत यह है कि उनमें पक्ष में आध से अधिक मत जान चाहिए। यदि किसी का भी पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होना तो सीनेट दो उम्मीदवारों में से एक को चुन लेती है और वह व्यक्ति उपराष्ट्रपति पद पर आश्रीत हो जाता है। यह निश्चय करने के लिए कि कौन उपराष्ट्रपति है, सीनेट के कम से कम दस तिहाई सदस्यों की 2/3 प्रति बहुमत है तथा उपराष्ट्रपति का कुल महत्त्वा व आध से अधिक मत प्राप्त होना ज़रूरी है। इन बातों का ध्यान रखा जाता है कि राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति एक ही राज्य के तो नहीं हैं।

उपराष्ट्रपति के पद के उम्मीदवारों में निम्न योग्यताएँ होनी चाहिये—

(क) संयुक्त राज्य अमेरिका का वह जन्मजात नागरिक हो।

(ख) उसकी आयु 35 वर्ष से अधिक हो।

(ग) वह कम से कम 14 वर्ष से संयुक्त राज्य अमेरिका में निवास करता हो।

उपराष्ट्रपति पद के उम्मीदवार का निश्चय करने के लिए दो बातों का ध्यान रखा जाता है—

(क) उपराष्ट्रपति उन भौगोलिक भाग का निवासी न हो जिस भौगोलिक भाग का निवासी राष्ट्रपति है। यदि राष्ट्रपति उत्तर या पू्व का है तो उपराष्ट्रपति दक्षिण या पश्चिम का निवासी होना चाहिए।

(ख) उपराष्ट्रपति और राष्ट्रपति दोनों एक पार्टी के विंग (Wings) से सम्बन्धित नहीं हो वरन् भिन्न भिन्न विंग के हों।

जहां तक उपराष्ट्रपति के अधिकारों और कार्यों का सम्बन्ध है, व महत्वपूर्ण नहीं है। उपराष्ट्रपति को प्रायः दो मुख्य कार्यों को पूरा करना पड़ता है—प्रथम, यदि राष्ट्रपति की मृत्यु के कारण जयवा जय किमी कारण उसका पद रिक्त हो जाय तो शेष अवधि के लिये उनका कार्यभार सम्भालना। द्वितीय उपराष्ट्रपति को कुछ शक्ति प्रदान करने के लिये मंत्रिमन्त्रिमण्डल को उस सीनेट का अध्यक्ष (Chairman) बनाया है। परन्तु सीनेट में भी वह केवल निर्णायक मत ही दे सकता है किसी भी मतदान में वह भाग नहीं ले सकता क्योंकि वह सीनेट का सदस्य नहीं होकर बाहर का व्यक्ति होता है। सीनेट के अध्यक्ष के रूप में उपराष्ट्रपति को यह लाभ है कि वह विधि निर्माण क्षेत्र में होने वाले कार्य-कलापों को जान सकता है। चूंकि उपराष्ट्रपति द्वारा प्रशासन की नीतियाँ और योजनाओं से परिचित होना लाभप्रद ही है, अतः भूतकाल में रहकर उपराष्ट्रपति को मन्त्रिमण्डलीय बैठकों में निमन्त्रित किया जाता रहा और राष्ट्रपति रुजवेल्ट के समय से तो उसे प्रायः नियमित रूप से मन्त्रिमण्डल में आमन्त्रित किया जाता है। राष्ट्रपति आइज़नहावर के काल में उपराष्ट्रपति का पद अधिक सशक्त हुआ है और अधिक सम्मानजनक व प्रभावशाली भी। 1949 में उपराष्ट्रपति राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद का सदस्य भी होता है। 1954 में यह घोषणा भी की गई कि जब कभी राष्ट्रपति परिषद की बैठकों में अनुपस्थित हों तो उपराष्ट्रपति ही इनका सभापतित्व करेगा। राष्ट्रपति के अस्वस्थ होने की दशा में उपराष्ट्रपति ही मन्त्रिमण्डल की बैठकों का सभापति करता है। अब शून्य शून्य उपराष्ट्रपति के पद का महत्व बढ़ता जा रहा है और उपराष्ट्रपति को एक राजनीतिक एवं प्रशासनिक पदाधिकारी के रूप में विनियमित करने के प्रयास किये जा रहे हैं। उपराष्ट्रपति का 45 हजार डॉलर प्रतिवर्ष वेतन मिलता है और नियमानुसार दूसरे भत्ते दिये जाते हैं।

5

अमेरिका की न्यायपालिका (THE AMERICAN JUDICIARY)

“यदि अदालतें कानून के वास्तविक अर्थों और
परिचालन की व्याख्या और अर्थ निर्धारण
करें तो ये मृत अक्षरों के समान हैं।”

—एलेग्जेंडर हेमिल्टन

अमेरिकन संविधान निर्माताओं की समस्त सबसे अधिक गौरवपूर्ण देन एक ऐसे सघीय न्यायालय की स्थापना है जो सब प्रकार से स्वतंत्र और शक्तिशाली होने के अतिरिक्त संविधान में एक विशिष्ट महत्त्व रखता है। संविधान निर्माताओं का विचार था कि एक ऐसे सघीय न्यायिक शक्ति की स्थापना की जानी चाहिए जो सघीय व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका की शक्ति में समतुल्य बनाये रखे और ऐसी राष्ट्रीय न्यायपालिका के रूप में कार्य करे जो न केवल स्वयं अपने में पूर्ण हो बल्कि सघ और राज्यों के बीच सभी न्यायालयों में उच्चतर है तथा देश की कानूनी व्यवस्था के लिए अतिम रूप में उत्तरदायी हो। संविधान निर्माताओं की मान्यता थी कि एक ऐसा सर्वमान्य मध्यस्थ जरूर होना चाहिए जो समस्त राज्य और सघ के हितों में ऊपर हो तथा निष्पक्ष रूप से इनके नाटकों को निपटाये।

अतः यही सत्र सात सत्र के अमेरिकन संविधान की तीसरी धारा में यह व्यवस्था की गयी कि “न्याय सम्बन्धी शक्ति एक सर्वोच्च न्यायालय और उन अन्य नीचे के न्यायालयों में निहित होगा, जिनकी स्थापना व प्रतिष्ठा कांग्रेस विधि द्वारा समय-समय पर करेगी।” इन अनुच्छेदों के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना का ‘आदर्शित’ (Mandatory) बनाया गया और निम्न न्यायालयों की स्थापना का उत्तरदायित्व कांग्रेस की भूमि पर छोड़ दिया गया। संविधान में उन सब बातों की भी स्पष्ट व्यवस्था कर दी गयी जिनके द्वारा न्यायपालिका की

सर्वोच्चता और नभमता कायम रह नके । उदाहरणार्थ, संविधान की तीसरी उपधारा व दूसरे भाग म यह उल्लिख कर दिया गया कि मधीय 'यायपालिका की शक्ति सर्वापरि और सब व्यापक हागी । 'यायपालिका की निष्पन्नता बनाये रखने के लिए यह व्यवस्था की गयी कि 'यायाधीशा का कायकाल स्वाइ हागा तथा नियुक्ति व नमय निश्चित किये हुए वतन का उनके कायकाल म घटाया नहा जा नकेगा ।

सधीय न्यायालयो का संगठन

(Composition of Federal Judiciary)

सधीय यायालय दो प्रकार के हैं—

- 1 व्यवस्थापिक 'यायालय एव
- 2 नर्वाधानिक न्यायालय

व्यवस्थापक 'यायालय (Legislative Courts)

ये व यायालय हैं जिनकी स्थापना कांग्रेस अपनी विधायिनी शक्ति द्वारा करती है । इन 'यायालयो द्वारा संविधान की तीसरी धारा म उल्लिखित शक्ति शक्ति का उपभाग नहा किया जाता । उनका काय तो उन वातूनों के क्रियावयन म प्रशासन का महवाग देना है जिन्हें कांग्रेस अपनी निहित शक्ति (Implied Power) अथवा प्रदत्त शक्ति (Delegated Power) का प्रयोग करन के लिए बनाती है । कालम्बिया जिला तथा उन प्रदेशो के लिए, जिन पर मयुक्त राज्य अमरिका का अधिशासन है कांग्रेस द्वारा यायालया की स्थापना की गयी है ।

इन व्यवस्थापिका यायालया के कुछ प्रमुख प्रकार निम्नवत हैं—

दावा यायालय (Court of Claims)—1855 म स्थापित इस 'यायालय म मधीय गानन के विरुद्ध नागरिका के दावा की सुनवाई हाती है ।

आयात निर्यात शुल्क 'यायालय (Court of Customs)—इसम आयात-निर्यात शुल्क एकरित करन वाक अधिधारियो के निषण्य क विरुद्ध अपीले मुनी जाती है ।

आयात निर्यात तथा पेटेण्टस अपील 'यायालय (Court of Customs and Patents Appeal)—यह 'यायालय आयात निर्यात शुल्क और पेटेण्टस क निषण्य व विरुद्ध तथा सीमा कर जाय T (Tariff Commission) की आणाओ क विरुद्ध अपीलो की सुनवायी करता है ।

कर 'यायालय (Tax Court)—इसम तर सम्बन्धी विवादा की सुनवाई हाती है ।

व्यवस्थापक यायालया (Legislative Courts) और नर्वाधानिक यायालय (Constitutional Courts) म प्रमुख अन्तर ये हैं—

(1) दानो की उत्पत्ति के स्रोत भिन्न हैं। उनके द्वारा सुनवाई किए जाने वाले मामले भी भिन्न होते हैं। व्यवस्थापक न्यायालय उन मामलों की सुनवाई करते हैं जिनका सम्बन्ध अंतरराष्ट्रीय व्यापार, मार्गजनिक धन का व्यय, करो की बमूली आदि से होता है। सौधानिक न्यायालय उन विवादों का निणय करते हैं जिनकी चर्चा मविधान के तीसरे अनुच्छेद में की गयी है।

(ii) मधुधानिक न्यायालयों के न्यायाधीश आजीवन न्यायाधीश रह सकते हैं जबकि व्यवस्थापक न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति निश्चित अवधि के लिए होती है।

संवैधानिक न्यायालय (Constitutional Courts)

इन न्यायालयों की स्थापना संविधान के अनुच्छेद तीन द्वारा की गयी है। ये न्यायालय तीन श्रेणियों में विभक्त हैं —

(क) जिला न्यायालय (District Courts)

(ख) मधुय अपील न्यायालय (Federal Courts of Appeal)

(ग) सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court)

जिला न्यायालय—मधुय न्यायालयों में ये सबसे नीचे स्तर के न्यायालय हैं। सम्पूर्ण देश लगभग 91 जिलों में विभाजित है जिनमें 91 जिला न्यायालय काम करते हैं। प्रत्येक राज्य में एक जिले का होना अनिवार्य है। न्यायाधीशों की नियुक्ति जस्टिस जनरल की सलाह से राष्ट्रपति द्वारा की जाती है जिस पर मीनेट की स्वीकृति आवश्यक है।

सामान्यतः जिला न्यायालयों में एक ही न्यायाधीश अभियोगों का निणय करता है जिसके विरुद्ध अपील उचित अपील न्यायालय में की जाती है। किन्तु यदि किसी अभियोग में मधुय परिणयों की संवैधानिकता को चुनौती दी जाय तो तीन न्यायाधीशों द्वारा निणय आवश्यक है। अपील सीधी सर्वोच्च न्यायालय को की जा सकती है।

मधुय अपील न्यायालय—देश में इस प्रकार के ग्यारह न्यायालय हैं जो अपने-अपने क्षेत्र में कार्य करते हैं। पहले इनके न्यायाधीश न्याय-काय के लिए दौरा करते थे, किन्तु अब एमा बहुत कम होता है। मधुय न्यायालयों की स्थापना का मुख्य उद्देश्य सर्वोच्च न्यायालय के कार्यभार का हल्का करना है। प्रत्येक मधुय अपील के न्यायालय में तीन से लेकर छ न्यायाधीश होते हैं। जिलों न्यायाधीशों का भी सहयोग लिया जाता है। इनका न्याय क्षेत्र अपीलौय है। इनमें जिला न्यायालयों और मधुय अभिकरणों के निणयों के विरुद्ध अपील की जाती है। सर्वोच्च न्यायालय को उनके निर्णयों के पुनरावलोकन का अधिकार है।

सर्वोच्च न्यायालय (The Supreme Court)

“न्यायालया की व्यवस्था में सर्वोच्च स्तर का न्यायालय सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) है। इसकी व्यवस्था स्वयं संविधान में की गई है। इसकी स्थापना सन् 1789 में प्रायः पालिका अधिनियम द्वारा की गई थी। अमरिका में संविधान की सर्वोच्चता है, और शीघ्र ही उसकी व्याख्या करने वाली शक्ति के रूप में अमरिका में सर्वोच्च न्यायालय ने बहुत महत्ता पा ली है। सर्वोच्च न्यायालय में उस न्यायिक शक्ति की आवश्यकता का प्रतीक है, जिसे जिम्मेदार संविधान के निरचन का और केवल तथा राज्या के राज्या के पारस्परिक पगडा को निवृत्तन का काम है। इस शक्ति के कारण उसकी बड़ी प्रतिष्ठा है। अमरिका में सर्वोच्च न्यायालय कायम या राज्या के विधान मण्डल द्वारा प्राप्त किये गये अधिनियमों का अवयव धारित कर सकता है। अमरिकन नागरिक उस अपने अधिकारों के मरकर के रूप में दत्तन हैं। हस्किन (Haskin) के शब्दों में “सर्वोच्च न्यायालय गृहाण यासन नियंत्रण का सतुलन चक्र है जबकि शासन के अर्थ निभाता जनमत के धीम और तत्र प्रकार से हिला दिये जाते हैं, तब वह अपने न्यायिक-मनुष्य को कायम रखता है। उसका कर्तव्य है कि हर समय और हर परिस्थिति में देश के सर्वोच्च कानून के रूप में वह संविधान का कायम रखे।” समस्त जनता की न्यायिक शक्ति के लिए इस शक्ति का कार्यान्वित होना आवश्यक है।

संविधान में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या निर्दिष्ट नहीं की गई है। प्रारम्भ में इनके न्यायाधीशों में एक मुख्य न्यायाधीश तथा पाँच अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति की गई थी। सन् 1801 में इन संख्या को 5, 1807 में 7, 1837 में 9, 1863 में 10 और 1866 में पुनः 7 कर दिया गया। अतः संख्या अब तक स्थिर चली आ रही है यद्यपि इसमें परिवर्तन आ जाना कोई आश्चर्य की बात नहीं होगी। इन संख्या के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय की रचना एक मुख्य न्यायाधीश और 8 अन्य न्यायाधीशों से होती है।

न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है किन्तु इन नियुक्तियों की पुष्टि सीनेट द्वारा होना आवश्यक है। सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों को अस्वीकृत कर सकती है। उदाहरणार्थ 1930 में जॉन पार्कर के मनोनयन को रद्द कर दिया गया था। न्यायाधीशों की नियुक्तियाँ करते समय राष्ट्रपति प्रायः न्यायालय के वर्गीय, धार्मिक एवं दलीय गठन को ध्यान में रखता है।

न्यायाधीश जब तक सदाचारी रहते हैं, अपने पद पर बने रहते हैं। यदि किसी न्यायाधीश में 10 वर्ष तक निरन्तर सर्वोच्च न्यायालय की सेवा की है तो 70 वर्ष की आयु प्राप्त होने पर पूर्ण वेतन सहित वह अवकाश ग्रहण कर सकता

है। भारत में यायाधीश 65 वर्ष की अवस्था के बाद पद निवृत्त हो जाते हैं और स्विट्जरलैण्ड में उनका कार्यकाल सिर्फ 6 वर्ष है। अमरीकन यायाधीशा पर इस प्रकार का कोई प्रतिबंध नहीं है कि वे राजनीति में भाग न लें, किंतु यथाथ में वे राजनीतिक गतिविधियां से बाहर ही रहते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय के यायाधीशा का वार्षिक वेतन 25 हजार डॉलर है। मुख्य यायाधीश को अन्य न्यायाधीशा से 500 डॉलर वार्षिक अधिक मिलता है। यह वेतन कांग्रेस ने अधिनियम द्वारा निश्चित किया है और किसी भी यायाधीश के कार्यकाल में उनमें कमी नहीं की जा सकती। वेतन के अतिरिक्त यायाधीशा का अनेक प्रकार के भत्ते मिलते हैं।

किसी भी यायाधीश का उसकी इच्छा के विरुद्ध त्याग पत्र देना मजबूर नहीं किया जा सकता, किंतु यदि वह रिपयुत लेता है अथवा कोई महीन अपराध करता है तो उसे महाभियोग (Impeachment) द्वारा हटाया जा सकता है। राष्ट्रपति को किसी न्यायाधीश को उसके पद से हटाने का अधिकार नहीं है। अब तक महाभियोग के केवल 9 मामले चले हैं जिनमें से केवल 4 को ही महाभियोग के आधार पर दण्डित किया जा सका है। स्वच्छा से अवकाश ग्रहण करने के मामले भी आधे से कम ही हुए हैं।

यायाधीशा की योग्यता के सम्बन्ध में संविधान में कोई प्रायः ऐसे व्यक्तियों को यायाधीश नियुक्त किया जाता है जो स्याति प्राप्त वकील, कानून के प्राध्यापक, सार्वजनिक व्यक्ति तथा प्रशासकीय अधिकारियों के परामर्श प्राप्त रह चुके हों।

कार्य प्रणाली

सर्वोच्च न्यायालय का कार्य अक्टूबर में प्रारम्भ होता है और मई के मध्य तक चले जाते हैं। इस प्रकार केवल आठ महीने काय होता है। शीत और पतझड़ के समय दो सप्ताह की छुट्टी रहती है, मंगलवार, बुधवार, वृहस्पतिवार और शुक्रवार को मुकदमों सुन जाते हैं। शनिवार को न्यायाधीश आपस में मिलकर उन पर विचार विनियम करते हैं। निणय बहुमत से लिया जाता है और सोमवार का सुना दिया जाता है। मुकदमों की सुनवाई तथा निणय के लिए 6 यायाधीशा की गणपूर्ति (Quorum) आवश्यक है। निणय के पक्ष में मत देने वाले किसी भी यायाधीश को निणय लिखने के लिए कहा जा सकता है, अतः सभी यायाधीश सभी मुकदमों में काफी सचेत रहते हैं। यद्यपि मुकदमों का निणय बहुमत से होता है तथापि बहुमत के निणय के विरुद्ध कोई यायाधीश भिन्न मत (Dissenting opinion) भी दे सकता है। भिन्न मत होने वाले का निणय यद्यपि महत्वहीन होता है, फिर भी कभी कभी प्रचार के फलस्वरूप जनमत पर इसका पर्याप्त प्रभाव पड़ता है और इन प्रकार अतः वे वह देश की विधियों को प्रभावित करता है।

सर्वोच्च न्यायालय के विचारों तथा निष्पत्तियों का 'संयुक्त राज्य रिपोर्ट्स' (United States Reports) में प्रकाशित किया जाता है जो संवैधानिक कानून के ऐतिहासिक विधान और वर्तमान स्थिति का एक महत्वपूर्ण स्रोत है।

सर्वोच्च न्यायालय की कार्य-प्रणाली में ऐसा भी होता है कि कभी-कभी पुराने निष्पत्तियों को उल्टा दिया जाता है और उनके स्थान पर पूर्णतः नवीन निष्पत्तियाँ मिश्रित रूप से प्रतिपादन कर दी जाती हैं। अब तक अनेक ऐसे मामले हुए हैं जिनमें सर्वोच्च न्यायालय ने अपने पुराने निष्पत्तियों को बदल दिया है।

सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र को संविधान में स्पष्ट रूप से व्याख्या कर दी गई है। तदनुसार इसके अधिकार क्षेत्र और कार्यों का विवरण हम निम्नलिखित शीर्षकों में कर सकते हैं—

- 1 प्रारम्भिक अथवा मूल अधिकार क्षेत्र (Original Jurisdiction)
- 2 अपीलिय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)
- 3 न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार (Power of Judicial Review)
- 4 संविधान तथा नागरिक अधिकारों का संरक्षक तथा अभिरक्षक (Custodian and guardian of the Constitution and the rights of Citizens)
- 5 अन्य अधिकार (Miscellaneous Powers)

(1) प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र (Original Jurisdiction)—सर्वोच्च न्यायालय का प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र अत्यन्त सीमित है। संविधान में स्पष्ट-रूप से कहा गया है कि 'उन सभी मामलों में जिनका सम्बन्ध राजदूतों से, राज्य के सन्धियों से अथवा अन्य दायित्व अधिकारों से है और उन सभी मामलों में जिनमें कोई राज्य एक पक्ष है, सर्वोच्च न्यायालय का अधिकार अत्यन्त प्रारम्भिक होगा।' यद्यपि कांग्रेस इस अधिकार क्षेत्र का घटा बड़ा नहीं करती फिर भी वह कानून और अपने विवेक के अन्तर्गत उक्त मामलों के लिए नीचे के न्यायालयों में अनुमति दे सकती है।

यद्यपि संविधान में उस मामला पर, जिनका सम्बन्ध राजदूतों, वाणिज्य दूतों अथवा अन्य प्रकार के विदेशी राज्यों के प्रतिनिधियों से है, प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र प्रदान करता है, परन्तु आधुनिक युग में ऐसे छोटे-छोटे राष्ट्रीय न्यायालयों में प्रायः नहीं उठाये जाते हैं क्योंकि ये अन्तरराष्ट्रीय विधि तथा प्रथाओं के अन्तर्गत आते हैं।

अपनी न्यायालयों द्वारा केवल उन मामलों की सुनवाई कर सकती है जिनका सम्बन्ध राजनयिक छूट (Diplomatic immunity) के अन्तर्गत न आने वाले दायरे अधिकारियों से है और जिनमें राज्य एक पक्ष है। ऐसी दशा में भी ऐसे मामलों की सुनवाई तभी हो सकती है जबकि दूसरा पक्ष नाइ और राज्य हो।

(2) अपीलीय अधिकार क्षेत्र (Appellate Jurisdiction)—सर्वोच्च न्यायालय में अधिकांश मुकदमों में पुनर्विचार जहाँ अपील के लिए आते हैं। दूसरे शब्दों में राज्यों के उच्च न्यायालयों और निम्न मधीय न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध की गई अपीलों पर विचार करना ही सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य कार्य है। यह ध्यान रखने योग्य बात है कि अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय में उन सभी मामलों की अपील नहीं हो सकती जिनमें निम्न न्यायालयों के निर्णयों से किसी पक्ष को असंतोष हो। साथ ही ऐसा भी नहीं है कि राज्यों के उच्चतम न्यायालयों के सभी निर्णयों के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सके। सर्वोच्च न्यायालय के अपील सम्बन्धी न्याय क्षेत्र का स्पष्ट करते हुए मुनरो ने लिखा है कि “केवल उस देश का छोड़ कर जिसमें—(क) राज्य के उच्चतम न्यायालय ने राज्य के किसी ऐसे कानून को वैध घोषित कर दिया है जिस पर संघीय संविधान के विरुद्ध होने का आरोप लगा है, जयवा (ख) उसने किसी मधीय कानून जयवा संघ को अवैध घोषित कर दिया है, किसी भी पक्ष को राज्य के मधीय न्याय क्षेत्र के विरुद्ध अपील करने का अधिकार नहीं है।” फिर भी उन मामलों में जिनमें राज्य के उच्चतम न्यायालय ने अपील की अनुमति दे दी है, अपील सीधे सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती है।

इस प्रकार स्पष्ट है कि सर्वोच्च न्यायालय का अपीलीय क्षेत्राधिकार केवल संविधानिक मामलों में है और साधारण मामलों में सर्वोच्च न्यायालय में अपील तभी होती है जब कि राज्य के उच्चतम न्यायालय ने इसकी अनुमति दे दी हो।

न्यायिक समीक्षा या पुनरावलोकन का अधिकार (Power of Judicial Review)—न्युक्त्त राज्य अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय के महान् प्रभाव और सम्मान का आधार वह शक्ति है जो उसे न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) के सम्बन्ध में प्राप्त है। इन शक्तियों के अधीर वह संविधान की व्याख्या करता है और कांग्रेस तथा राज्यों की व्यवस्थापिकाओं के कानूनों एवं अन्य प्रशासनिक आदेशों की वैधानिकता एवं अवैधानिकता का निर्णय करता है जैसी कि भ्रान्त धारणा है, सर्वोच्च न्यायालय को अकेले पुनरावलोकन या समीक्षा का अधिकार प्राप्त नहीं है। प्रत्येक राज्य के उच्च न्यायालय का इन प्रश्नों पर अन्तिम निर्णय देने का अधिकार होता है कि राज्य का अमुक कानून संविधान के अनुकूल है अथवा नहीं और मधीय जिला न्यायालय तथा अपील न्यायालय जिनमें संघीय कानून, राज्य-कानून या राज्य के संविधान की किसी भागव्यवस्था का मधीय संविधान के प्रतिकूल घोषित कर उस लागू करने से अस्वीकृत कर सकते हैं। लेकिन मधीय संविधान के विरुद्ध होने

के सब अभियोग का अन्तिम निणय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा ही किया जाता है। यद्यपि इस मामले सघीय निम्न न्यायालया और राज्य के उच्च न्यायालया में प्रस्तुत किए जा सकते हैं परन्तु उनका निणय अन्तिम नहीं होता। उनके विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है। प्रो० ब्रोग्न (Prof Brogn) ने लिखा है कि "सर्वोच्च न्यायालय ही सत्ता को हम एक राजनातिक सत्ता और एक ऐसे तृतीय सदन के रूप में समझ सकते हैं जो कायपालिका और विधानमण्डल के कार्यों को विशेष सिद्धान्तों के अनुसार नियमित करता है।"

न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का आधार—कुछ विचारकों के अनुसार न्यायिक पुनरावलोकन की इस शक्ति का कोई संवैधानिक आधार नहीं है। संविधान निर्माता का भी ऐसा कोई विचार नहीं था कि न्यायपालिका को इस प्रकार की किसी शक्ति से विभूषित किया जाए। राष्ट्रपति जैफरसन ने कहा था कि यदि न्यायपालिका कांग्रेस एवं राष्ट्रपति अर्थात् व्यवस्थापिका एवं कायपालिका के कार्यों का पुनरावलोकन करने का अधिकार का प्रयोग करती है तो न केवल यह शक्ति पथ-वकरण के सिद्धान्त का ही उल्लंघन है, बरन संविधान निर्माताओं के विचारों का भी अनादर है।

पर तु अधिकांश विचारकों का निश्चित मत है कि संविधान की दो धाराओं में न्यायपालिका की वह शक्ति अप्रत्यक्ष रूप में निहित है, जिसका उपयोग करते हुए वह कांग्रेस एवं राष्ट्रपति के कार्यों का अर्थात् व्यवस्थापिका व कायपालिका के कार्यों का न्यायिक पुनरावलोकन कर सकता है। ये दो धारायें हैं—(1) संविधान की चौथी धारा की दूसरी उपधारा, एवं (11) संविधान की तीसरी धारा की दूसरी उपधारा। संविधान की चौथी धारा की दूसरी उपधारा में उल्लिखित है कि "यह संविधान और समुक्त राज्य के वे कानून, जो उसके अनुसार बनाये जायें, एवं वे संधियाँ, जो समुक्त राज्य के अधिकार के अन्तर्गत की गईं हों या की जायें, देश के सर्वोच्च कानून होंगे।" संविधान की धारा 11 की उपधारा दो में कहा गया है कि "कानून और औचित्य के अनुसार न्यायपालिका की शक्ति के अन्तर्गत सभी मामले आयेंगे, जो इस संविधान, समुक्त राज्य के कानूनों एवं उनके अन्तर्गत की गईं अथवा की जाने वाली संधियाँ के अन्तर्गत उत्पन्न हों।"

संविधान की चौथी धारा स्पष्टतः प्रतिपादित करती है कि संविधान का देश का सर्वोच्च व आधारभूत कानून माना जाना चाहिये। तीसरी धारा का आशय है कि वे सभी मामलें, जो उस आधारभूत कानून के अन्तर्गत उत्पन्न हों, न्यायिक शक्ति के क्षेत्राधिकार में होंगे। इस प्रकार इन दोनों धाराओं का निष्पत्त यह है कि संविधान की सर्वोच्चता बनी रहें और किना भी प्रकार उसका उल्लंघन न हो—यह दखना न्यायपालिका का कर्तव्य है। न्यायपालिका अपने इस कार्य को उचित रूप से तभी सम्पादित कर सकती है जब वह संविधान और व्यवस्थापिका के कानूनों की व्याख्या करने में एवं संविधान की व्याख्या के प्रतिबल पाये जाने

वाले कानूनों को अवैधानिक घोषित करने की अधिकारिणी हो। 'न्यायिक पुनरावलोकन' की यह शक्ति संविधान की धारा 6 (खंड 8) द्वारा भी समर्पित होती है जिसमें न केवल यह कहा गया है कि 'संविधान और इसके अंतर्गत निर्मित संयुक्त राज्य के समस्त कानून तथा संयुक्त राज्य की ओर से की गई या की जाने वाली समस्त संधियाँ इस देश के सर्वोच्च कानून हों' वरन् यह भी स्पष्टतः कह दिया गया है कि "प्रत्येक राज्य में न्यायाधीश उन्हें मनाने के लिये वाच्य होंगे, उनसे अमंगल राज्य के संविधान या कानून को नहीं।" स्पष्ट है कि संविधान राष्ट्रीय सर्वोच्चता (National Supremacy) के सिद्धान्त को मायता देता है जिसके अनुसार राष्ट्रीय संविधान और कानून के विपरीत जय किसी भी कानून या काय को अधिक मायता नहीं दी जाएगी। इसका स्वाभाविक अर्थ यह निकलता है कि कोई काय या कानून संवैधानिक है अथवा नहीं, इसकी जांच न्यायपालिका करने की अधिकारिणी होगी। संविधान के उपबन्धों के अतिरिक्त संविधान निर्माताओं तथा विधिवेत्ताओं ने भी संघीय न्यायालय की पुनरावलोकन की शक्ति का समर्थन किया है।

मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने 1803 में 'मारबरी बनाम मडिसन' (Marbury v/s Madison) नामक प्रसिद्ध मुकदमे में न्यायिक पुनरावलोकन की शक्तियाँ की स्पष्ट रूप से व्याख्या की और अपना निणय देते हुए बताया कि संविधान समस्त देश का सर्वोच्च कानून है तथा न्यायाधीशों का यह प्रमुख कर्तव्य है कि वे इसी के अनुरूप निणय दें एवं जब कभी कांग्रेस द्वारा पारित कोई अधिनियम इस के सर्वोच्च कानून अर्थात् संविधान के विरुद्ध पाया जाय तो न्यायालय का कर्तव्य है कि वह संविधान को प्रथम स्थान दे। इस निणय के बाद से ही अमरीकन न्याय व्यवस्था में यह मुनिश्चित हो गया है कि न्यायपालिका का न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार है।

स्मरणीय यह है कि न्यायपालिका न्यायिक पुनरावलोकन के समय व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका के कार्यों और संविधान के शाब्दिक रूप पर ही विचार नहीं करती बल्कि उनकी आत्मा पर भी विचार करती है। इसके अतिरिक्त न्यायपालिका केवल किसी कानून का संविधान की किसी व्यवस्था के प्रतिफूल होने पर, अवध ही घोषित कर सकती है अपन निणय को अंगिकार करना उनके अधिकार की बात नहीं है। उन निणय पर अमल करना कार्यपालिका का कर्तव्य है।

'न्यायिक पुनरावलोकन' का प्रभाव—अमरिका के राजनीतिक जीवन पर 'न्यायिक पुनरावलोकन' की शक्ति का पर्याप्त संवैधानिक प्रभाव पड़ा है—

(1) इस शक्ति के आधार पर ही सर्वोच्च न्यायालय में राज्य विधान-मण्डलों और संघीय कांग्रेस द्वारा निर्मित सबको नियमों को अवैधानिक घोषित

करके 'यायिक सर्वोपरिता (Judicial Supremacy) का सिद्धांत प्रतिष्ठित किया है।

(ii) इनके आधार पर राज्या की तुलना में सभ की स्थिति सुदृढ़ हो गयी है। त्रिभु माय ही इन शक्ति न राज्या के अधिकारों की रक्षा करने में सहायता प्रदान की है।

(iii) इनका व्यापक प्रभाव राज्य के पुलिस अधिकार (Police Powers) पर पड़ता है जिसमें नागरिक सुरक्षा, जनकल्याण, स्वास्थ्य, नतिकता आदि सामाजिक विषय सम्मिलित हैं।

(iv) इसमें सामाजिक विधायन के क्षेत्र में सघीय सरकार के अधिकारों का प्रभावित किया है।

(v) इस शक्ति के बल पर सर्वोच्च न्यायालय न केवल संविधान की आत्मा और भाषा का ही निवाचन नहीं किया है बल्कि नीतियों का निर्धारण भी किया है। इसीलिए 'यायाधीशा का संविधान का नया निर्माता (New Makers of the Constitution) तक कह दिया गया है। जनेक अवसरों पर सघीय न्यायालय ने राज्या की प्रांतीयता की सकीण प्रवृत्ति को रोक कर राष्ट्रीय एकता का समर्थन बनाया है।

'यायिक पुनरावलोकन की आलोचना—सर्वोच्च न्यायालय की इस शक्ति के महान प्रभाव और महत्व के हाते हुए भी विपक्ष में अनेक बातें कही गयी हैं—

(i) सर्वोच्च न्यायालय में इन शक्ति के आधार पर व्यवस्थापिका के कार्यों का इतना अधिक अपना लिया है कि प्रतिनिधि सभा जनता की इच्छा को स्वतंत्र रूप से व्यक्त नहीं कर सकती। इन शक्ति के सहारे सर्वोच्च न्यायालय अनिवाचित उच्चतर व्यवस्थापिका बन बैठा है और उसका रूप एक तृतीय व्यवस्थापिका सदन का हो गया है। ग्रेगन के शब्दों में 'सर्वोच्च न्यायालय कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के कार्यों का एक तृतीय सदन के रूप में नियमित करने लगा है और अपने मौलिक कार्यों को समुचित ढंग से नहीं निभा पाता।'

(ii) इस शक्ति के बल पर राज्या के विभिन्न कानूनों की वैधता पर विचार करते समय सर्वोच्च न्यायालय इनके सामान्य औचित्य पर भी विचार कर लेता है। यह उचित नहीं है क्योंकि उसको तो केवल उनकी वैधता अवधता पर ही विचार करना चाहिए।

(iii) सर्वोच्च न्यायालय की नीति में अथवा इसका निर्णयों में एक रूपता का अभाव रहा है। ऐसा देखा गया है कि सघीय न्यायालय के निर्णय कभी उदार रहे हैं तो कभी सकीण और कभी सभ के पक्ष में। जनेक अवसर ऐसे आए हैं जब निर्णय विगुद्ध वैधता या अवधता पर आधारित न हाकर 'यायाधीशा की अपनी भावनाओं और उनके अपने राजनीतिक और सामाजिक विचारा पर आधारित रहे हैं।

(IV) 'यायिक पुनरावलोकन की व्यवस्था जाधुनिक सामाजिक और आर्थिक त्थाओं के लिए अनुपयुक्त है। न्यायिक समीक्षा की शक्ति के सहारे कई अवसरों पर 'यायपालिका निहित स्वार्थों का मरणाण करती है और प्रगतिशील एवं लोकतन्त्रात्मक नीतिया का विरोध करते हुए कुलीनतन्त्र का पक्ष लेती है।

(V) 'यायिक पुनरावलोकन की शक्ति के बल पर कांग्रेस द्वारा कठोर परिश्रम से निर्मित विभिन्न 'यायपालिका द्वारा कभी-कभी अवांछित रूप में नष्ट कर दी जाती है। फलस्वरूप जनता के प्रतिनिधियों के प्रयासों का कोई साकार फल नहीं निकलता।

उपरोक्त आलोचनाओं के प्रकाश में यह मांग की जाती है कि 'यायिक अत्याचार से बचन के लिए सर्वोच्च 'यायालय की 'यायिक पुनरावलोकन की शक्ति पर रोक लगाई जानी चाहिए। अन्यथा देश की प्रगति रुक जाने और लोक-व्यवस्थाकारी कार्यों का प्रतिपादन नहीं सकने का भय विद्यमान रह्य। यह भी सम्भव है कि समय समय पर व्यवस्थापिका और 'यायपालिका तथा 'यायपालिका में मध्य की परिस्थितिया पैदा हों। भूतकाल में ऐसा हुआ है।

यह उल्लेखनीय है कि जनता की प्रतिक्रिया में सर्वोच्च 'यायालय की विराधी प्रवृत्ति पर कुछ अकुशल लगाया है। इसलिए 'यायिक पुनरावलोकन की शक्ति का विरोध भूतकाल की तुलना में कम होता जा रहा है। सारम्भ में दारा-योगी की प्रवृत्ति प्रतिक्रियावादी जैविक थी किन्तु अब प्रवृत्ति यह है कि कांग्रेस के विधान क्षेत्र में कम से कम हस्तक्षेप किया जाय। ऐसा प्रतीत होता है कि विधायन क्षेत्र में सर्वोच्च 'यायालय ने कांग्रेस के नतुत्व का स्वीकार कर लिया है। 'यायाधीश डगलस (Justice Douglas) के अनुसार तो न्यायिक सर्वोच्चता की स्थिति अब मजबूत हो गयी है।

4 सविधान तथा नागरिक अधिकारों का रक्षक एवं अभिभावक—सर्वोच्च 'यायालय अमेरिकन जनता के अधिकारों, स्वतन्त्रताओं तथा सविधान का रक्षक एवं सशोध व्यवस्था का अभिभावक है। यह सविधान की अंतिम व्याख्या करता है और इस प्रकार उनका अंतिम निर्वाचन करता है। सविधान के विधान में अपनी साविधानिक व्याख्याओं द्वारा उनसे बहुत सहयोग प्रदान किया है। निहित शक्तियों का प्रयोग करके उनमें केन्द्र की शक्तियों में वृद्धि की है। इनीशियल जेम्स बैरन ने कहा है, 'सर्वोच्च 'यायालय केवल एक 'यायालय मान नहीं है बल्कि यह विधान अर्थों में एक सतन्त्र सविधान निर्मात्री बना है।

5 सार्वजनिक व अमेरिका के नागरिकों के मौलिक अधिकारों का रक्षक व रक्षक का है। वह निर्देश, आदेश, परमाणा, तन्त्र, प्रतिपक्ष-अधिकार वृत्त, आदि द्वारा मौलिक अधिकारों एवं सविधानिक अधिकारों का रक्षण करता है।

5 अन्य अधिकार—सर्वोच्च न्यायालय अन्य छोटे मोटे काय भी करता है। उदाहरणार्थ निम्न श्रेणी के कर्मचारियों, जैसे मदेशवाहक, स्टेनोग्राफर आदि को नियुक्ति करता है, दीवानी एवं फौजदारी कार्य विधेयको का निदेशन करता है और अपनी आज्ञाओं का लागू करता है। आदेश (Writs) के माध्यम से इन काय को किया जाता है। सर्वोच्च न्यायालय के कार्यों के सम्बन्ध में यह उल्लेखनाय है कि उस परामर्श देने का अधिकार नहीं है, जो अधिपतिर भारतीय सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त है।

उपर्युक्त विवरण से यही निष्पन्न निकलता है कि मयुक्त राज्य अमरिका के सर्वोच्च न्यायालय ने ब्रेजोड सवित प्राप्त कर ली है और उमे देश के सविधान का चौथा पहिया कहने में कोई अतिश्याक्ति नहीं है।

6

राजनीतिक दल (POLITICAL PARTIES)

“एक से अधिक राजनीतिक दलों का अस्तित्व ही
सच्चे लोकतंत्र की पहिचान है।”

—लास्की

अमेरिकन संविधान-निर्माताओं की कल्पना, इच्छा जाकाक्षा के सवथा विरुद्ध आज राजनीतिक दल अमेरिका के शासन मन्चालन में वैधानिक सस्थाओं से भी अधिक महत्वपूर्ण हो गये हैं। मुनरो के शब्दों में “संविधान निर्माताओं ने जिस शिला को अस्वीकृत कर दिया था, वही शिला सामन पद्धति का प्रमुख काना बन गई है।” राजनीतिक दल वास्तव में अमेरिकन सांविधानिक ढांचे को मानस और रुधिर प्रदान करके गतिशील तथा कायकारी बनाए हुए हैं। वे अमेरिका में प्रभाव-शाली ढंग से प्रजातांत्रिक तरीके पर सरकार चलाने का काय करते हैं। वे अमेरिकन राजनीतिक जीवन का अविच्छिन्न अंग बन गये हैं और अमेरिका के सम्पूर्ण राजनीतिक जीवन पर छा रहे हैं। उन्होंने एक प्रकार से अमेरिका के संविधान में परिवर्तन-सा कर दिया है। उन्हीं के प्रभाव से राष्ट्रपति का चुनाव, जो पहल अप्रत्यभ था, अब प्रत्यक्ष रूप से होन लाा है। कायपालिका और अयवस्थापिका के बीच की खाई को बम करक शक्ति विभाजन तथा नियंत्रण और मन्चालन के सिद्धान्तों के कुपरिणामों को रोकने में राजनीतिक दलों का महत्वपूर्ण योग है। दलों के द्वारा ही राज्य सरकारों और केन्द्रीय सरकार के मध्य सम्बन्ध स्थापित किये जाने हैं।

अमेरिका में राजनीतिक दलों का उदय

अमेरिकन संविधान निर्माता दलीय व्यवस्था में विद्वान नहों करते थे। यद्यपि वे दलों को निरवुग्न दृष्टि से देखते थे और ऐसी गहन व्यवस्था का निर्माण करना चाहते थे जो राजनीतिक दलों को गुटबादी से मुक्त हा, तथापि उन्हें यह

आसफा भी थी कि जिस प्रकार क लातन की वस्थापना करने जा रहे थे, उन्हें राजनीतिक दला का विकास अवश्य हा जाएगा। इतना ही नहीं फिलाडेल्फिया सम्मेलन म ही दला का अकुर नी फूट उठा था। प्रतिनिधि दलीय आधार पर विभाजित हान लग थे, भल ही उ हान एमा अनुभव न रिया हा। फिलाडेल्फिया सम्मेलन म प्रतिनिधिगण दा गुटा म विभवन र—सघवादी और मघ-विराधी (Federalists and Anti federalists)। मघवादी सघाय मरकार को पक्ति शाली बनाना चाहत थ जकि मघ विराधी राज्य मरकारा को गतिगामी बनाने के पक्ष म थ।

इस पष्ठभूमि म यह कोई आश्चर्य की बात नहीं थी कि प्रथम राष्ट्रपति वार्शिंगटन के शानन काल म ही अमेरिका म राजनीतिक दला का स्पष्ट प्रस्तुत हो गया। हैमिल्टन के अधीन एक दल एनी काय नीति का समर्थक था जिमम यह माना गया था कि मघीय सरकार सविनगाली हा तथा व्यापक अधिकारो का प्रयोग कर। इस काय नीति के समर्थका का मघवादा (Federalist) कहा जाने लगा। दूसरी ओर व लोग थ जिनकी श्रद्धा राज्य मरकारा के पक्ष म था। थामस जफरसन के मतत्व म इन्होंने अपने-आपका रिपब्लिकन वा डेमोक्रेटिक रिपब्लिकन (Republican or Democratic Republican) कहना आरम्भ कर दिया। ये ही आज के डेमोक्रेटिक दल के पूज्य व। मघवादिया और रिपब्लिकन म परराष्ट नीति, कानून निर्माण आदि के प्रश्ना पर ता मतभेद व ही, नाथ ही मविधान की व्याख्या करने म भी ये एकमत नहीं थ। इस प्रकार स्पष्ट रूप से दा निम्न दल जम ले चुन थ जिनके अपने अपने नतागण थ और जिनके सिद्धांतो तथा विचारो मे परस्पर अन्तर था।

फिर भी अभी तक राजनीतिक दल देग क राजनीति म मघ पर अपने पूण रूप म प्रकट नहीं हुए थे। वार्शिंगटन ने अपने मंत्रि मण्डल म दोना गुटो क नताग्रा हैमिल्टन और जफरसन का स्थान दिया तथा दोना गुटो की खाई का पाटने का प्रयत्न किया। किन्तु राजनीतिक दल के जा अकुर प्रस्फुटित हा चुके थ, व वक्षो का रूप धारण करने से रुक नहीं सके। सन 1796 के राष्ट्रपति के चुनाव क समय दलवन्दी स्पष्ट उभर आई जिसम मघ वालिया (Federalists) ने राष्ट्रपति बन (White House) म प्रवेश किया। अगळ चुनाव म सत्ता जफरसन क अनुयायियो के हाथ म पहुँच गई। धीर धीर मघवादिया को इतनी गति पहुँची कि सन 1815 के बाद कुछ ही समय म व राजनीतिक रंग म मघ व रूप्न हा गय।

फिर तु जब रिपब्लिकन न्माय टिक दल हा गटा म विभवन हो गया—एक गुट नेशनल रिपब्लिकन (National Republican) कहलाया और दूसरा डेमोक्रेटिक रिपब्लिकन (Democratic Republican)। सन 1852 से 1859 तक नेशनल रिपब्लिकन दल हा पूण विघटन हा गया। एक समानरूप म न एक नय दल का जम हुआ जिनका नाम रिपब्लिकन दल (Republican Party) रिया गया।

प्रकार मौलिक रिपब्लिकन दल के अवरोध पर वर्तमान दोनों राजनीतिक दलों उदय और विकास हुआ—रिपब्लिकन दल तथा डेमोक्रेटिक दल ।

सन 1860 में रिपब्लिकन दल के हाथ में शानन सत्ता आई और लिबरल राष्ट्रपति निर्वाचित हुए । इसके बाद से ही अब तक लगभग 110 वर्षों में रिपब्लिकन और डेमोक्रेटिक दल के बीच ही शासन का उलट फेर होता रहा है । अमेरिका में दोनों ही दल उगभग समान रूप से शक्तिशाली मित्र हुए हैं । लोकमत कभी एक के पास में तो कभी दूसरे के पास में जाता रहता है ।

अमेरिका में उपयुक्त दोनों दलों की ही प्रधानता है, तथापि यह आशय नहीं है कि तीसरा दल कभी पैदा ही नहीं हुआ । समय-समय पर विशेष उद्देश्यों के लिए अनेक दल पैदा हुए लेकिन राष्ट्रीय स्तर पर संगठित नहीं सत्ता के अर्थ में बालात्तर में प्रमत्त होते गये । यदि आज किसी अन्य दल का अस्तित्व भी तो केवल नाममात्र का है ।

दोनों दलों के उदय के परिणाम

1 कभी कभी यह विचित्र स्थिति पैदा हो जाती है कि राष्ट्रपति के निर्वाचन में एक दल और कांग्रेस के निर्वाचन में दूसरा दल विजयी हो जाता है । फिर भी भीभाष्यवद्द ऐसा बहुत कम होता है । सन् 1848 के बाद सन् 1956 में ही ऐसा अवसर आया था कि राष्ट्रपति के निर्वाचन में रिपब्लिकन दल की जीत हुई जब कि कांग्रेस के दोनों सदनों पर डेमोक्रेटिक दल का नियंत्रण रहा ।

2 दोनों ही दलों के समान रूप से शक्तिशाली होने के कारण दोनों में स्वस्थ राजनीतिक प्रतियोगिता चलती रहती है । इस स्वस्थ लोकतांत्रिक राजनीतिक प्रतियोगिता का ही यह परिणाम है कि दोनों दलों के कार्यक्रमों और नीतियों में कोई महत्वपूर्ण अंतर नहीं पाया जाता ।

राजनीतिक दलों के अतिरिक्त अमेरिकन राजनीतिक क्षेत्र में अनेक मध, क्लब, गुट, समुदाय समितियाँ, संगठन और अन्य प्रकार की संस्थाएँ समय-समय पर जन्म लेती रहती हैं जो यथा शक्ति समकालीन राजनीति में प्रभावशाली बनने का प्रयत्न करती हैं और प्रस्तावित कानून या सरकारी नीति का समर्थन अथवा विरोध करती हैं ।

दलीय कार्यक्रम

(Party Issues or Programme)

अमेरिकन राजनीतिक दलों में कोई महत्वपूर्ण सैद्धांतिक मतभेद नहीं पाये जाते । अतएव इनका कोई निश्चिन्त ध्येय और वायज्यम नहीं रहा है । प्रजातन्त्रीय और प्रतिनिधि शासन के बारे में दोनों का—समान मत रहा है और दोनों ही दल एक ही शासन पद्धति में विश्वास रखते हैं । फिर भी समय-समय पर उनमें कुछ महत्वपूर्ण प्रश्नों पर मतभेद पैदा होता रहा है ।

कुछ समय से रिपब्लिकन दल का कागज यह रहा है—देश के सम्मन राज्यों के बीच मुहठ गगठन, मयुक्त राष्ट्र सभ का समजन, सावियत हस एव सायवाद के विरोध म वड्डि, राष्ट्रवादी चीन का अधिक ने अधिक सहायता देना, सनिक तैयारी, साम्यवादी चीन की मायता का निरोध करना, अमिका क लिए वीमा और सामाजिक वीम की याजनाएँ, उत्पादना तथा अमिका क श्रितो म आयकर की नीति उद्यागा के राष्ट्रीयकरण का विरोध आदि । दूसरी ओर—मोक्रटिक दल के कार्यक्रम म भी लगभग इसी तरह के लय मम्मिलित हैं—निजी उद्यागा का समयन मध सरकार का समयन और राज्या म जाति भद का जत, सयुक्त राष्ट्र सभ का समयन, साम्यवाद का विरोध, साम्यवाद के समयन का सरकारी पणे से हटाना, सावियत मध को प्रसज करने की नीति का विरोध, उत्तर एटलाटिक सभ को समर्थन, पिछडे देशो को आधिक सहायता, साम्यवादी चीन को मायता न देना, आदि । स्पष्ट है कि दोनो ही दला की वैदेशिक तथा आधिक नीति म कोड विषय का समर्थन है जो साली हैं और जिन पर अलग अलग लवल लग हुए हैं । फाइनर क अनुसार “अमेरिका मे केवल एक दल रिपब्लिकन नम डेमोक्रटिक है जो आदता और पद को होट के द्वारा दा समान भागा म चिनातित है और जिसमे वे एक का नाम रिपब्लिकन तथा दूसर का डेमोक्रटिक है ।”

मेकार्थी का विचार है कि इस शताब्दी म डेमोक्रटिक दल न जातरिक और वैदेशिक मामला म नय निणय किये हैं । इसने राष्ट्र मध का प्रस्ताव रखा और सयुक्त राष्ट्र मध की स्थापना म भाग लिया । इनमे नामाजिक सुरक्षा के कार्यक्रम का स्थापित और विकसित किया एा अमिक प्रव वक सम्बन्धी के विषय म कतिपय आधारभूत कानून बनाये । मेकार्थी के मतानुसार डेमोक्रटिक दल की तुलना म रिपब्लिकन दल परिवर्तन और नवीन बातो को स्वाकार करन म अपेक्षाकृत धीमा रहा है ।

दलीय सगठन

(Organisation of the American Parties)

अमरिका के दाना प्रधान दला का सगठन प्राय समान-ना है । दानो ही दला का सगठन राष्ट्रीय और स्थानीय स्तरा पर है ।

राष्ट्रीय या केद्रीय स्तर पर दलीय सगठन

केंद्र और राज्य ताना ही स्तरा पर दला का सगठन

दल अपनी चार इकाइया द्वारा तय करत हैं । केंद्र म य चार इकाइया निम्ना-नुमार हैं

राष्ट्रीय सम्मेलन—केंद्रोप-न्तर पर एा सभ्या राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention) वही जाती है जिनके सदस्या की सभ्या लगभग 1,400 सभ्यो तक होती है । यह राष्ट्रीय दल का सर्वोच्च जग होता है । यह विभिन्न विधियो क

तक होती है । यह राष्ट्रीय दल का सर्वोच्च जग होता है । यह विभिन्न विधियो क

निर्वाचित एक विशाल प्रतिनिधि मंडल है जिसे राज्यों के प्रतिनिधि होते हैं। जिन वर्ष राष्ट्रपति का निर्वाचन होता है, उनी वष इसका अधिवेशन होता है। दूसरे शब्दा में, सामान्यतः यह सम्मेलन प्रति चौथे वर्ष होता है। इसे केवल राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति पदा के लिए उम्मीदवारों को मनोनीत करने और चुनाव आन्दोलन के लिए दलीय कार्यक्रम निर्धारित करने का ही नहीं, बल्कि देश के मूठभूत नगठन और नियमों के 'विधान' को भी नियन्त्रित करने का अधिकार होता है। कांग्रेस की सदस्यता के प्रत्याशियों के विषय में यह सम्मेलन कुछ नहीं करता। साथ ही कांग्रेस के सदस्यों को यह इन बातों के लिए बाध्य भी नहीं कर सकता कि वे दलीय कार्यक्रम का ही समर्थन करें।

राष्ट्रीय समिति—दल के सामान्य कार्य संचालन के लिए प्रत्येक दल की एक स्थाई कार्यकारिणी समिति होती है जिसे राष्ट्रीय समिति (National Committee) कहा जाता है। रिपब्लिकन दल की राष्ट्रीय समिति में प्रत्येक राज्य और प्रत्येक क्षेत्र के 2 प्रतिनिधि होते हैं—एक पुरुष और एक महिला। डेमोक्रेटिक दल में भी यही व्यवस्था है, केवल अंतर यह है कि उसमें पनामा नहर क्षेत्र और वर्जीनिया जाइलड के भी प्रतिनिधि होते हैं। राष्ट्रीय समिति के प्रतिनिधि सामान्यतः राष्ट्रीय सम्मेलन के लिये राज्यों से निर्वाचित प्रतिनिधि मण्डलों द्वारा चुने जाते हैं।

राष्ट्रीय समिति का मुख्य कार्य अपने में से दो कार्यकारिणी समितियों का निर्माण करना है, जो उसके लगभग सभी कार्यों का संचालन करती हैं। इन समितियों के नाम हैं—कांग्रेसीय आंदोलन समिति (Congressional Campaign Committee) तथा सीनेट निर्वाचन आंदोलन समिति (Senatorial Campaign Committee)। इन समितियों के मुख्य कार्य हैं—राष्ट्रीय सम्मेलन बुलाना, दल के व्यय के लिए काफ़ी एकत्रित करना, राज्य के प्रतिनिधियों की सन्ध्या निश्चित करना, प्रतिनिधि आचार एवं सीनेट के निर्वाचन कार्य का संचालन करना, आदि। राष्ट्रपति के निर्वाचन में राष्ट्रीय समिति स्वयं भाग लेती है। इस निमित्त वह प्रत्येक चौथे वर्ष राष्ट्रीय सम्मेलन का आमन्त्रित करती है, डेमोक्रेटिक दल की राष्ट्रीय समिति में लगभग 108 सदस्य होते हैं और रिपब्लिकन दल की समिति में लगभग 147।

राष्ट्रीय अध्यक्ष—राष्ट्रीय संगठन की एक अन्य इनाद राष्ट्रीय अध्यक्ष (National Chairman) होता है, जो राष्ट्रीय समिति द्वारा राष्ट्रपति व उप-राष्ट्रपति पद के प्रत्याशियों के निर्वाचन के बाद प्रत्येक 4 वर्ष बाद चुना जाता है लेकिन व्यवहार में राष्ट्रीय अध्यक्ष प्रायः वही व्यक्ति होता है जिसे मनोनीत राष्ट्रपति चाहना है। समिति ने केवल उनके द्वारा प्रस्तावित व्यक्ति के नाम का पुष्टिकरण मात्र करती है।

राष्ट्रीय अध्यक्ष का प्रमुख कार्य राष्ट्रपति पद के निर्वाचन के अभियान का संचालन करना होता है। दल के, राज्य के और क्षेत्रों के संगठनों से उनका निकट सम्पर्क रहता है। अतः उनकी गति व्यवहार में कम होती जा रही है।

राष्ट्रीय समिति सचिवालय--अमेरिका में दलीय मगठन के बाय का वास्तविक मन्त्रालय बहुत कुछ उन लोगो की बुद्धिमता पर निर्भर करता है जो राष्ट्रीय समिति के सचिवालय में काम करते हैं। प्रत्येक दल के सचिवालय का मगठन भिन्न भिन्न है और उनका बाय भी भिन्न प्रकार के हैं। सचिवालय ही नेताओं का काम सँभालता है और उनका हिस्सा रखता है। मन्त्रालय का देश की राजनीति का उत्तार चढ़ाव पर ध्यान रखना पड़ता है। स्थानीय और राज्य के दलीय मगठन से पन व्यवहार करना यदि सचिवालय के बाय में ही सम्मिलित है।

राज्य स्तर पर भी दल का मगठन समान सा है। हर राज्य में दल का दला की एक एक केन्द्रीय समिति (State Central Committee) है जिसका आकार और निर्माण विभिन्न राज्यों में विभिन्न प्रकार का है। उनका राज्य की केन्द्रीय समितियों में केवल राज्य की काउण्टी समितियों के बेयरमन ही होते हैं। इन समितियों के सदस्य सामान्यतया प्रारम्भिक इवाइया द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किये जाते हैं और इनमें स्त्री तथा पुरुष सदस्यों की संख्या समान होती है। राजकीय केन्द्रीय समिति द्वारा राज्य के समस्त दलीय मगठन पर नियंत्रण रखा जाता है। वह धन एकत्र करती है तथा छात्र पदा के लिए दलीय उम्मीदवारों का नामांकन करती है। इसकी भी अपनी एक बायकारिणी समिति और अपना कोषाध्यक्ष होता है। समिति के अध्यक्ष पद के लिए नामांकन दल के गवर्नर या किसी प्रसिद्ध दलीय नेता द्वारा किया जाता है।

स्थानीय स्तर पर मगठन स्थानीय मगठन कहलाता है जिस विभागीय मगठन (Precinct Organisation) भी कहते हैं। जहाँ तक इस मगठन का प्रश्न मगठन इस प्रकार है—

- 1 प्रिंसिपल समिति (Precinct Committee)
- 2 वार्ड समिति (Ward Committee)
- 3 काउण्टी समिति (County Central Committee)
- 4 नगर समिति (Town Committee)

इस स्तर पर सबसे छोटी इकाई प्रिंसिपल समिति है जिसकी दल में मरना सम्भव नया लाय है। प्रत्येक मतदान समिति (Precinct Committee) में प्राय 100 से लेकर 500 तक मतदाता होते हैं। हर समिति में हर दल का एक नेता और एक कप्तान होता है जिस समिति अधिनारी भी कहा जाता है और जिसकी नियुक्ति कभी कभी उच्चतर दलीय मगठन द्वारा की जाती है किन्तु उसे सामान्यतः Precinct के मतदाताओं द्वारा ही हाती है। इ हा मतदान समितियों की बाय कुछ-

लना पर दल की हार या जीत निर्भर करती है। वास्तव में ये दलीय व्यवस्था के प्राण हैं। शहरी क्षेत्रों में वाडें समितियाँ भी हाती हैं जो शहरी मतदान समितियाँ के कार्य का संचालन करती हैं। वाड मतदान और अथ शहरी दलीय माठन की इकाइयों के कार्यों के निरीक्षण हेतु हर दल की नगर समिति (City Committee) हाता है। ग्रामीण मगठन की इकाइयाँ का क्रम इस प्रकार है—

1 ग्रामीण मतदान म समितियाँ (Rural Precinct Committees) — यह सबसे छोटी इकाई है।

2 ग्राम एवं कस्बा समितियाँ (Village and Township Committees) इनके द्वारा ग्रामीण मतदान समितियाँ के कार्यों का निरीक्षण किया जाता है।

ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों की दलीय इकाइयाँ के ऊपर काउण्टी मगठन है जिसका संचालन काउण्टी समिति द्वारा किया जाता है। इन काउण्टी समिति में चेयरमन तथा एक कन्द्रीय काउण्टी समिति होती है जिसका कार्य नीचे की स्थानीय इकाइयाँ के कार्यों का निरीक्षण करना होता है। समिति का चेयरमैन बड़ा प्रभावशाली व्यक्ति होता है और वह कुछ ऐसे पदों की नियुक्ति भी करता है जिनका राजकीय या सघीय सेवाओं से संबंध होता है। ये काउण्टियाँ सारे दस म लगभग तीन हजार से भी अधिक हैं। इन सबके ऊपर जिला मगठन होता है। हर जिले में हर दल की एक जिला समिति हाती है।

अमेरिका में अनेक ऐसे चुनाव होते हैं, जिनमें विजयी होने के लिए व्यक्ति का किसी न किसी दल से निर्वाचित होना आवश्यक है। महत्वपूर्ण पद जिनके लिए निर्वाचन होता है, ये हैं—राष्ट्रपति का, कांग्रेस का, राज्यों के गवर्नरों का, याया-घोशों का। इन पदों की प्राप्ति के लालच से ही लोग दलों में घुसते हैं और कठोर श्रम करते हैं, यह सोच कर कि कहीं ऐसा न हो कि घमेल में तो फँस जायें और प्राप्ति कुछ न हो।

अमेरिकन दल पद्धति की विशेषताएँ

(Features of American Party System)

विश्व के अन्य देशों की अपेक्षा यहाँ के दल स्वरूप और कार्यप्रणाली में भिन्न हैं, अतः इनकी मुख्य विशेषताओं को देख लेना रोचक होगा।

कठोर मगठन—अमेरिका में दलीय मगठन बड़ा कठोर, नियंत्रित और कठिना होता है। दल प्रणाली करीब-करीब एक मगिन बन गई है जिसने जनता को अपनी मुट्ठी में दबा लिया है। अनेक लोग प्रतियोगिता की भावना से कार्य करते हैं। कुछ लोग दलीय भावना से इनमें कार्य करते हैं परन्तु अधिकांश लोग इसलिए इनमें कार्य करते हैं कि उन्हें कोई नौकरी मिल जावगी। दलीय सपनों में लोगों का स्थायी स्वाध होता है। प्र० फाड के अनुसार "अमेरिका में जितने आदमी दलीय मगठनों पर कार्य करते हैं उतने पाप सभी सम्म समार के किसी भी देश में काम नहीं करते।"

परम्पराओं पर आधारित—अमेरिकी दलीय व्यवस्था भी ब्रिटिश दलीय व्यवस्था की भांति परम्पराओं और प्रथाओं पर आधारित है। संविधान निर्माताओं ने दलीय व्यवस्था को शरारत, भ्रष्टाचार और अनतिक्रमता कमाने वाला तत्व कह कर संविधान से निकाल दिया था। किंतु दलीय व्यवस्था को बनाये रखने की उनकी यह आशा पूर्ण नहीं हो पाई और आज तो इन व्यवस्था के अभाव में अमेरिकी शासन का जनतन्त्रिय ढांचा लडखड़ा कर गिर पड़ा है। लाट ब्राह्मन स्पष्ट लिखता है कि, दल का गठन संविधान द्वारा स्थापित राजनीति सरकार के माथ-माथ एक दूसरे ही सरकार बना हुआ है जिसका कानून में कहीं जिक्र तक नहीं है।

वर्गीय मतभेद—अमेरिकन दल में सैद्धांतिक मतभेद न होकर वर्गीय मतभेद हैं। वहां राजनैतिक दलों में विचारधारा के स्थान पर परम्परा एवं नैसर्गिक प्रभाव का आधार अधिक है। वहाँ अमेरिकन किमी दल को प्रायः इस कारण नहीं अपनाता है कि वह दल उनकी विचारधारा के अनुकूल है, अपितु इसलिए ग्रहण करता है कि उनके पिता या सम्बन्धियों ने उसे अपना रखा है या वह दल उसके समाज जाति व्यवसाय या रम के माथ जुड़ा है। वस्तुतः अमेरिका दल हितों के गुट है सिद्धान्तों के समूह नहीं। इसके अतिरिक्त दल का बगी धार आर्थिक व्यवस्था पर निर्भर है। अमेरिकन उद्योगपतियों के अपने-अपने संगठन हैं और इनका यह एक प्रमुख वाय है कि धन व्यय करके किसी एक राजनीतिक दल पर अपनी सत्ता जमाने रखी जाए।

द्विदल प्रणाली—अमेरिकन दलीय व्यवस्था द्वि दलीय है। अथ दल यदि भदान में आते भी ह तो निराचन में सफलता के निकट नहीं पहुँच पाते। अमेरिकन राजनीति में दल व्यापी तीसरे दल के निर्माण के समस्त प्रयत्न विफल हो चुके हैं। इसका प्रमुख कारण यह है कि छोट छोट दल जिस कार्यक्रम का लक्ष्य उठते हैं वहाँ उचित दोनों दलों के द्वारा अपना लिये जाते हैं। इसके अतिरिक्त छोटे छोट दलों के पास योग्य तत्त्व और आर्थिक दृढ़ता की भी कमी रहती है। एक अन्य बात यह भी है कि अमेरिका में जाति भेद, वर्ग भेद, धर्म भेद आदि का कोई महत्व नहीं है, अतः वहाँ अथ दल नहीं बन पाते।

मौलिक सैद्धांतिक मतभेदों का न होना—अमेरिका के राजनीतिक दलों में मौलिक सैद्धांतिक मतभेद अत्यन्त कम हैं और न ही उनका कोई सुपरिनामित सामाजिक उद्देश्य है। दल ही दलों का मुख्य नीतियां लगभग समान हैं।

दलीय नेता का महत्त्व—अमेरिका में दलीय नेता का महत्त्व ब्रिटिश दलीय नेता की तुलना में बहुत ही कम है। वहाँ की स्थापित दल का एक मात्र और सर्वोच्च नेता नहीं होता है। ब्रिटिश दल के अन्तर्गत वह दल का नायक विधाता नहीं होता और न ही दल के अन्तर्गत निरन्तर दल के अन्तर्गत ही रहते हैं। फिर भी वर्तमान प्रवृत्ति दलीय नेता का महत्त्व उठाने की आरंभ है। एक राष्ट्रपति का दल निर्माण में महत्त्व रखता है।

स्थानीय हितों को महत्व—अमेरिका की दल प्रणाली में स्थानीय हितों को पुराने महत्व प्रदान किया जाता है चाहे वहाँ के दलों के संगठन का रूप केन्द्रीकरण का हो या विकेन्द्रीकरण का ही। दलों का राष्ट्रीय स्तर पर संगठन नहीं के बराबर है, परन्तु विकेन्द्रीकृत संगठन उनकी शक्ति और प्रभाव को बढ़ाने वाला है, कम करने वाला नहीं। इसका मुख्य कारण यही है कि अमेरिका में राजनीतिक दल स्थानीय और राष्ट्रीय हितों के विषय में समन्वयवादी प्रवृत्ति में काम लेते हैं। परिणामस्वरूप दलों का संगठन पक्का बना रहता है।

अमेरिकन दल प्रणाली की जालोचना

(1) अमेरिकन दल व्यवस्था का रूप विकेन्द्रीकरण का है। अमेरिकन दलों के स्थानीय, राज्यीय और केन्द्रीय संगठनों में उस सामन्तस्य के दर्शन नहीं होते, जो एक सुसंगठित दल में होना चाहिए। फलस्वरूप दल शासन को जनता के प्रति उत्तरदायी बनाने के अपने प्रमुख कार्य का निर्वहन नहीं कर पाता। मतदान के समय का दलीय दायित्व भी समाप्त होता जाता है जिससे अमेरिकन लोकतन्त्र की आत्मा कुप्रभावित होती है।

(2) अमेरिका की शासन प्रणाली में दल प्रणाली से अधिक उल्लेखनीय मंडालने वाली और कोई मंडालना नहीं है। 'दलीय संगठनों में स्थानीयवाद एवं गुटवाद की भावना, दलों में निश्चित एवं स्पष्ट कार्यक्रम, नीतियाँ तथा सिद्धांतों का अभाव, समस्याओं में दलीय अनुशासन का अभाव, व्यवस्थापिका में दलों के द्वारा निर्धारित किये हुए प्रस्तावों के समर्थन के लिए उद्देश्य में दलों के प्रति निष्ठा का न होना या बहुत कम होना आदि बातें अमेरिकन राजनीतिक दलों को 'स्वार्थों का एक गुट बना देती हैं। एक अस्थायी नेता के चारों ओर समर्थकों का एक दल एकत्रित हो जाता है जो उस पर यथा शक्ति प्रभाव डालने का प्रयत्न करता है।

(3) अमेरिकन दलीय व्यवस्था में 'स्पाइल सिस्टम' (Spoil System) की दूषित प्रथा पायी जाती है। अमेरिका में अनेक पद ऐसे हैं जो अस्थायी होते हैं। जब किसी राष्ट्रपति दूसरे दल का होता है तो एक बहुत बड़ी संख्या में पदाधिकारियों एवं कर्मचारियों को उनके पद से हटाना पड़ता है जो उनके स्थान पर राष्ट्रपति अपने दल के सदस्यों को नियुक्ति करता है। इस प्रकार की अन्यायपूर्ण नियुक्तियाँ की जाती हैं, उनका आधार योग्यता अथवा अनुभव न होकर मुख्य रूप से दण्डनीयता होता है। परिणामस्वरूप प्रशासनिक कुशलता घटती जाती है। प्रशासनिक पदाधिकारी भी प्रशासन की कुशलता की दृष्टि से नहीं बरन दलगत सम्बन्धों का निवाह की दृष्टि से कार्य करते हैं।

उपरोक्त दोषों के बावजूद भी अमेरिका में द्विदलीय प्रणाली अत्यन्त प्रचलित है। इसी कारण मूलतः कहा जा सकता है 'जब द्विदलीय प्रणाली का अर्थ समर्थन करना नहीं है, तो तामर तथा बोध दण्ड की जोड़ आवश्यकता नहीं है।'

राष्ट्रीय संधि सविधान पर निर्भर नहीं है। इन सविधानों के आधारभूत सिद्धांत एक हैं जो इंग्लैंड में बसने वाले अपने साथ लाये थे। भूमि के विस्तार, जनसंख्या, भौगोलिक स्थिति एवं आर्थिक अवस्था आदि की दृष्टि से राज्यों में पारस्परिक विभिन्नताएँ हैं।

राज्यों के सविधान (States' Constitutions)

प्रमुख विशेषताएँ

अमेरिका के सभी राज्यों के सविधान मोटे रूप से एक से होते हुए भी विवरण की बातों में परस्पर भिन्न हैं। फिर भी सभी सविधानों में प्रायः निम्नलिखित मुख्य विशेषताएँ पायी जाती हैं—

- 1 राज्य के सविधान सघीय सविधान से बिल्कुल पृथक् हैं। उनकी शक्ति का स्रोत पृथक् पृथक् राज्यों की जनता है।
- 2 सघीय सविधान की तरह राज्यों के सविधान भी लिखित हैं। प्रत्येक राज्य को अपने सविधान के निर्माण, उन्मूलन और उसके संशोधन करने की पूर्ण स्वतंत्रता है।
- 3 प्रायः सभी सविधानों में अधिकार पत्र की व्यवस्था है, जिसमें कुछ नागरिक अधिकारों तथा स्वतंत्रताओं की सुरक्षा की गई है।
- 4 सविधानों में शासन के ढाँचे की रूप रेखा दी गई है और व्यवस्थापिका, वायपालिका एवं न्यायपालिका की व्यवस्था की गई है।
- 5 प्रत्येक राज्य में द्वि-मदनीय व्यवस्थापिका की व्यवस्था है।
- 6 सामान्यतः सभी सविधानों में शक्ति विभाजन के सिद्धान्त को स्थान दिया गया है। राज्यपालों, न्यायाधीशों तथा विधान-मण्डल के सदस्यों के निर्वाचन की व्यवस्था की गई है।
- 7 राज्य की शक्तियाँ एवं दायित्वा का वणन किया गया है। राज्य सरकारों की शक्तियाँ मौलिक (Original) हैं और सघीय सरकार की शक्तियाँ प्रदत्त या प्रत्यावाहित (Delegated)।
- 8 प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के साधन—जनमत संग्रह (Referendum), आरंभक (Initiative), प्रत्याह्वय (Recall) की व्यवस्था है।
- 9 स्थानीय शासन की व्यवस्था भी है।
- 10 राज्यों की पृथक् नागरिकता है। इन प्रकार कहना चाहिए की प्रत्येक राज्य में दाहरी नागरिकता है—प्रत्येक राज्य का जोर राज्य की।
- 11 राज्य सविधान में सघीय सविधानों के अन्तर्गत अल्पसंख्यक धारण पद्धति का अन्तर्भाव करा है। वायपालिका व्यवस्थापिका व प्रति उत्तरदायी नहीं है और न्यायपालिका का सविधान में अधिकतम शक्ति का अधिकार है।

12 प्रायः सभी संविधानों में एक धारा इस उद्देश्य की भी दायक है कि संविधान में संशोधन कैसे किया जायेगा।

राज्य का शासन-संगठन (Administrative Organs of States)

राज्यों की शासन व्यवस्था के भी तीन प्रधान अंग हैं—

- 1 कायपालिका (The Executive)
- 2 व्यवस्थापिका (The Legislature)
- 3 न्यायपालिका (The Judiciary)

कायपालिका (राज्यपाल)

राज्यों की कायपालिका व अतः राज्यपाल उपराज्यपाल, राज्य सचिव, महा-न्यायवादी, लेखा परीक्षक, कोषाध्यक्ष तथा निरीक्षक होते हैं। राज्य की वास्तविक कायपालिका शक्ति राज्यपाल (Governor) होता है। राज्य शासन में राज्यपाल (Governor) की वही स्थिति है जो संघ शासन में राष्ट्रपति की है। राज्यपाल के दारे में सक्षिप्त विवरण निम्नलिखित हैं—

योग्यताएँ—राज्यपाल के पद पर आसीन होने वाले व्यक्ति की (क) आयु कम से कम 30 वर्ष हो, (ख) वह संयुक्त राज्य अमेरिका का नागरिक हो, एवं (ग) वह उस राज्य में कम से कम 5 वर्ष से रहता हो।

निर्वाचन—अमेरिका में मिसिसिपी राज्य का छोड़कर सभी राज्यों में राज्यपाल जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रीति से बहुमत के द्वारा निर्वाचित होते हैं। समान मतों की प्राप्ति की दशा में अंतिम निर्णय राज्य की व्यवस्थापिका करती है।

कायकाल—राज्यपाल का कायकाल विभिन्न राज्यों में भिन्न भिन्न है। वह अपने पद पर 2 से 4 वर्ष तक काय करता है। उसका पुनर्निर्वाचन भी हो सकता है। वह राज्य के व्यवस्थापन विभाग के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, किंतु महाभियोग द्वारा उस हटाया जा सकता है। नीचे का सदन महाभियोग लगाता है और ऊपर का सदन महाभियोग की सुनवाई करता है। कभी कभी महाभियोग की सुनवाई ऊपरी सदन का सभापति करता है। महाभियोग का प्रयोग अभी तक बहुत कम हो पाया है, क्योंकि उसकी प्रक्रिया अत्यंत जटिल है। कुछ राज्यों में प्रत्याहरण (Recall) द्वारा भी राज्यपाल को पद से हटाया जा सकता है। इन व्यवस्था के अंतर्गत यदि कुछ निश्चित सस्या में मतदाता प्रार्थना करें तो किसी राज्यपाल को समय से पहले पद से हटाया जान के विषय में मत-मग्नह किया जा सकता है।

राज्यपाल की शक्तियाँ

राज्यपाल की शक्तियाँ विविध प्रकार की हैं —

कायपालिका व्यवस्था—संविधान के अनुसार राज्यपाल (Governor) राज्य का सर्वोच्च प्रशासक है जिसका यह कर्तव्य है कि वह इस बात का प्रवचन करे

कि कानून नरय निष्ठा म लागू किया जाण । इम रूप म वह प्रशामक का मुख्य निदेशक तथा निरीक्षक हाता है लेकिन इन विषय म उसे जा अधिकार प्राप्त हैं वे बडे अपवाप्त हैं । अपन आदेशा का पालन करवान के लिय अधिकवाशत उसे अपन अधीनस्थ कमचारिया एव प्रधान, अन्य प्रशामनाधिकारियो पर जैसे उप राज्यपाल (Lt Governor), अभीलेग मंत्री, कोषाध्यक्ष, महायायवादी (Attorney General), शिक्षा मचालक, ऑडिटर और कंट्रोलर जनरल, स्थानीय निर्वाचित काउण्टी अधिकारी, सरकारी वकील, विभिन्न राज्य न्यायालयों के जनता द्वारा निर्वाचित यायाधीशा आदि पर निर्भर रहना पडता है । उन अधिकारियो पर राज्य पाल का प्रत्यक्ष और प्रभावशाली नियंत्रण नहीं होता । राज्यपाल के साथ ही निर्वाचित ये प्रामनाधिकारी ममझते हैं कि वे राज्यपाल की अपेसा जनता क प्रति विशेष उत्तरदायी हैं ।

राजकीय नियुक्तिया के सम्बन्ध मे राज्यपाल तो यद्यपि व्यापक शक्तिया प्राप्त ह, किन्तु उनकी व्यापकता नियमित नियुक्ति प्रणाली के प्रचलन से काफी कम हो गई है । वस्तुतः राज्यपाल उन्ही पदा पर नियुक्ति कर सकता है जिनकी सविधान मे उसके द्वारा नियुक्ति की जाने की व्यवस्था की गई हो या जिनकी नियुक्ति अथवा निर्वाचन के सम्बन्ध मे वही कोई व्यवस्था नहीं की गई है । कुछ पदों पर व्यवस्थापिका से प्राप्त अधिकारों के अतगत वह नियुक्ति कर सकता है, परन्तु इस पर अनेक प्रतिबन्ध लग हुए हैं । किसी भी स्थिति म राज्यपाल उन अधिकारियो की नियुक्ति नहीं करता जा विभागों के अध्यक्ष होते ह और जो राज्यपाल के साथ ही स्वतंत्र रूप से एक निश्चित कायकाल के लिये चुने जाते ह । यह प्रतिबन्ध राज्यपाल की शक्तियों पर एक बड़े अकुश वा काय करता है क्योंकि इस बात की सद्व सम्भावना रहती है कि ये अधिकारी राज्यपाल से सहायग न करे और इस प्रकार वह कठिनाइयों म पत्र जाए तथा राज्य के शासन म गतिरोध और सघष पैदा हो जाए । अटोर्नी जनरल (Attorney General), कंट्रोलर (Controllers), ऑडिटर (Auditors) व सुपरिन्टेन्डेण्ट (Superintendents) आदि की नियुक्ति राज्यपाल करता है किन्तु इनका पुष्टिकरण राज्य की सीनेट द्वारा होना आवश्यक है ।

अपने अधीनस्थ अधिकारियों पर राज्यपाल का नियंत्रण इस कारण और भी कम हो जाता है कि प्रशासन अधिकारियों को निवृत्त करने और उन्हें पदच्युत करने का उमका अधिकार भी नगण्य ही है । मुख्य निर्वाचित अधिकारियों को केवल महाभियाग द्वारा ही पदच्युत किया जा सकता है । चूंकि यह प्रक्रिया अत्यधिक जटिल है अतः इसके द्वारा पदच्युति के मामले बहुत ही कम होते हैं । जहां राज्यपाल को कुछ अधिकारियों को पदच्युत करने का अधिकार दिया भी गया है वहां मह प्रतिबन्ध है कि राज्यपाल उन्हें केवल सीनेट की स्वीकृति से ही पदच्युत कर सकता है, अथवा नहीं । साधारणतः राज्यपाल जिन अधिकारियों को नियुक्त

करता है उन्हें हटा भी सकता है, पर तु जिनकी नियुक्ति वह सीनेट की स्वीकृति से करता है उन्हें सीनेट की स्वीकृति से ही हटाया जा सकता है।

राज्यपाल के मधीय सरकार (Federation) के प्रति भी कुछ कृतव्य है। राज्यपाल ही मधीय सरकार द्वारा प्रेषित आदेशों को प्राप्त करता है और वही मधीय सरकार एवं राज्य सरकार के मध्य माध्यम का कार्य करता है। जब नयी मधीय सरकार राज्य का महयाग प्राप्त करना चाहती है तो वह सम्बन्धित सरकार के राज्यपाल को ही लिखती है।

सैनिक शक्तियाँ—राज्यपाल राज्य की सीनेट और राज्य रक्षक सेना का नाममात्र का मुख्य सेनापति होता है। उनकी सैनिक शक्तियाँ अब पहिले के समान नहीं रही हैं क्योंकि रक्षा का विषय अब मधीय हा गया है। फिर भी उन राष्ट्रीय सरकार (Home Guards) पर उसका नियन्त्रण रहता है, जिन्हें आपातकालीन स्थिति में नियमित सैनिक कार्य करने के लिये बुलाया जा सकता है। राज्यपाल का आन्तरिक सेना (Military) पर भी नियन्त्रण रहता है और वह आन्तरिक गड़बड़ के समय उसे कार्य पर लगा सकता है। हड़ताल आदि के समय भी राज्य की सेना का शांति व्यवस्था की स्थापना के लिये प्रयोग राज्यपाल कर सकता है। सैनिक कार्यों में राज्यपाल की सहायता उसका एडजुटन्ट जनरल (Adjutant General) व उसके अधीन कामचारी करते हैं।

विधायी एवं वित्तीय शक्तियाँ—राज्यपाल का कुछ विधायी अधिकार भी प्राप्त है। वह मन्त्रिमण्डल के विशेष निर्वाचना के लिये आदेश दे सकता है, राज्य के विभिन्न बोर्ड और जायोगों का सदस्य होता है, विधानमण्डल में सदन भेज सकता है और राज्य के लिये आवश्यक विधियाँ को स्वीकृत करने की सिफारिश कर सकता है। अपने नियुक्ति सम्बन्धी अधिकार के कारण वह विधान मण्डल के सदस्यों को प्रभावित कर सकता है। राज्यपाल विधानमण्डल द्वारा स्वीकृत विधियाँ के विपक्ष रूप से नियम उप-नियम व बना सकता है। उसे विधानमण्डल द्वारा पारित किसी अधिनियम का पुनर्निर्वाचन के लिये भेजने का अधिकार प्राप्त है। वह अधिनियम के किसी अंश का निषेध कर सकता है। अध्यादेश जारी करने का भी वह अधिकारी है। इसके अतिरिक्त राज्यपाल व्यवस्थापिका में भाषण दे सकता है और उसके द्वारा जनता को अपना सदेश पहुँचा सकता है।

राज्यपाल को महत्वपूर्ण वित्तीय अधिकार प्राप्त है। वित्त 30 या 40 वर्षों में अनेक राज्यों में राज्य का राजस्व और विनियोग (राज्य के बजट का तयार करना) के मध्य व में राज्यपाल के अधिकारों में बहुत वृद्धि हुई है। अनेक राज्यों में उसे बजट प्रस्तुत करने का अधिकार दिया गया है और इनिलिये उसको जबवा उनके प्रति उत्तरदायी अधिकारियाँ और कतिपय अधिकारियाँ को यह कार्य सौंपा गया है कि वे विभिन्न विभागों और सम्मानों में बजट तयार कराने से सम्बन्धित सभी आवश्यक जानकारी प्राप्त करें। राज्यपाल द्वारा प्रस्तुत बजट को प्राप्त क

आधार पर ही विधान मंडल प्रायः राज्य का बजट स्वीकार करता है। व्यय विनियोग विधायक पर राज्यपाल को किसी भी मत पर निषेधाधिकार लागू करने का अधिकार प्राप्त है। वित्तीय मामला में राज्यपाल की स्थिति वस्तुतः पर्याप्त महत्वपूर्ण और प्रभावशाली है क्योंकि राज्य का प्रमुख प्रशासनाधिकारी हान के नाते उससे अधिक किन्हीं का भी प्रशासकीय विभागों की आवश्यकताओं का पान सम्भवतः तही हो सकता है।

व्यापक शक्तियाँ—व्यापक क्षेत्र में राज्यपाल को क्षमादान आदि देने का अधिकार है नाकि राज्यपालिका की ओर से की हुई त्रुटियों के विरुद्ध वह जनता की रक्षा कर सके। अपने क्षमादान के अधिकार का प्रयोग राज्यपाल एक परामर्श-दात्री समिति के परामर्श के अनुसार करता है।

यह स्पष्ट है कि राज्य के सविधान के अनुसार राज्यपाल का कार्य प्रमुख कार्यपालक (Chief Executive) के रूप में सामान्य रूप से राज्य के प्रशासन की देखभाल करना है। कुछ राज्यों में सघीय परम्परा को अपनाते हुए राज्यपाल को यह अधिकार दिया गया है कि वह विविध विभागों के अध्यक्षों से प्रशासन सम्बन्धी प्रतिवेदन माग सके।

राज्यों के प्रशासनिक विभाग साधारणतः ये होते हैं—1 वजट निर्माण अथवा वित्त विभाग, 2 जाय अथवा कर विभाग, 3 सावजनिक सुरक्षा विभाग, 4 सैनिक विभाग, 5 कृषि विभाग, 6 स्वास्थ्य विभाग, 7 बीमा विभाग, 8 स्वच्छता विभाग, 9 राजकीय माग विभाग, 10 राजकीय मन्थार्य, 11 लोक-कल्याण विभाग, आदि।

कुछ विभाग उप विभागों में भी बटे रहते हैं और उनके अधीन विभाग-धर्म के अधीन तथा उनके प्रति उत्तरदायी होते हैं। कुछ विभागों का प्रबन्ध विविध परिषदों या समितियों के द्वारा या उनके परामर्श के अनुसार होता है।

व्यवस्थापिका

एक दो राज्यों का छोड़कर अन्य सभी राज्यों में द्विसदनीय व्यवस्थापिका है। कहीं उसे व्यवस्थापिका (Legislature) कहा जाता है, तो कहीं माधारण सभा (General Assembly), कहीं व्यवस्थापिका का साधारण अधिवेशन (General Court) भी कहा जाता है। सभी राज्यों में ऊपरी सदन का नाम देहा कहा जाता है, लेकिन नीचे के सदन को कहीं तो प्रतिनिधि सदन (House of Representative) के नाम से, कहीं केवल सभा (Assembly) के नाम से, कहीं प्रतिनिधि सभा (House of Delegates) और कहीं साधारण सभा (General Assembly) के नाम से सम्बोधित किया जाता है।

सीनेट का आकार निम्न सदन में छोटा होता है। इसमें सामान्यतः निम्न सदन के सदस्यों के एक तिहाई व्यक्ति सदस्य होते हैं। सीनेट की सदस्यता जहाँ 6 से लेकर 67 सदस्यों तक की है वहाँ निम्न सदन की सदस्यता 35 से लेकर

400 तक है। इस प्रकार यदि सीनेट की सदस्यता का औसत 37 सदस्य का जाता है तो निचले सदन के सदस्यों का औसत 120 का आता है।

प्रतिनिधि सभा अर्थात् निचले सदस्यों का निर्वाचन जनता द्वारा होता है और सीनेट के सदस्यों का निर्वाचन समान प्रतिनिधित्व के आधार पर काउण्टी के द्वारा। अधिकांश राज्यों में प्रतिनिधि सभा के सदस्यों का कार्यकाल दो वर्ष और सीनेट के सदस्यों का कार्यकाल चार वर्ष का है। साथ ही अधिकांश राज्यों में सीनेट की अध्यक्षता उप-राज्यपाल (Lt Governor) करता है।

राज्य की व्यवस्थापिकाओं को प्रायः वे सभी अधिकार प्राप्त हैं जो सघीय सरकार को प्रदत्त नहीं हैं। सघीय राज्य की व्यवस्थापिका को अपने कार्यक्षेत्र के सभी विषयों पर कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है। इन अधिकारों में कर लगाना, कुछ करों का समाप्त करना, संविधान के संशोधन प्रस्ताव पर मत देने आदि प्रमुख हैं। कानून निर्माण सम्बन्धी अधिकारों में व्यवस्थापिका के दानों ही सदन समक्ष हैं। परम्परा के अनुसार साधारण विधेयक किसी भी सदन में प्रस्तावित हो सकता है, किंतु घन विधेयक की प्रथम प्रस्तावना प्रतिनिधि सभा अर्थात् निचले सदन में ही होती है। सीनेट की समस्त विधेयकों के सम्बन्ध में परिवर्तन करने का अधिकार प्राप्त है। दोनों सदनों द्वारा पारित विधेयक राज्यपाल की स्वीकृति पाकर अधिनियम बन जाते हैं। यदि राज्यपाल विधेयक को पुनः विचारार्थ लौटा देता है और व्यवस्थापिका दूसरी बार निर्धारित मतों द्वारा उसे स्वीकार कर देती है तो बिना राज्यपाल की स्वीकृति प्राप्त हुए ही वह विधेयक अधिनियम का रूप धारण कर लेता है। निर्धारित बहुमत विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न है। यदि दोनों सदनों में विधेयक की स्वीकृति पर मतभेद विद्यमान रहता है तो विधेयक समाप्त हो जाता है।

राज्यपाल या अन्य उच्चाधिकारियों पर महाभियोग चलाने के अधिकार भी दोनों सदन को सम्मिलित रूप से हैं। निचले सदन द्वारा महाभियोग लगाया जाता है और उच्च सदन न्यायालय के रूप में उसकी सुनवाई करता है व उस पर निर्णय देता है।

सभी व्यवस्थापिकाओं की भाँति राज्य व्यवस्थापिका भी समितियों का व्यापक प्रयोग करती है। निचले सदन में समितियों की नियुक्ति दलीय नेताओं के परामर्श में अध्यक्ष (Speaker) द्वारा की जाती है अथवा दल के अंतरंग मण्डल से ही इस सम्बन्ध में निर्णय कर लिया जाता है। सीनेट में या तो बहुमत दल के नेता की सिफारिश पर ऊपरी सदन समितियों के सदस्य चुनता है या अध्यक्ष (Lt Governor) या अस्थायी अध्यक्ष इस कार्य को सम्पन्न करता है।

न्यायपालिका

संयुक्त राज्य अमेरिका में दो प्रकार के न्यायालय समानान्तर रूप में कार्य करते हैं। एक प्रकार के न्यायालय वे हैं जो सघीय कानून को क्रियान्वित करते

हैं और दूसरे प्रकार के न्यायालय वे हैं जो राज्या के कानूनों को क्रियान्वित करते हैं। अमेरिका की इस व्यवस्था के विपरीत भारतवर्ष में केवल एक ही प्रकार के न्यायालय के द्रीय और स्थानीय दोनों ही प्रकार के कानूनों को क्रियान्वित करते हैं।

जहां तक राज्यों के कानूनों के क्रियान्वयन का प्रश्न है, अमेरिका के प्रत्येक राज्य में अपने-अपने संविधान के अन्तर्गत न्यायपालिका स्थापित है, अतः प्रत्येक राज्य की न्याय व्यवस्था बिल्कुल पक्की और स्वतंत्र है। राज्य के न्यायालय सघीय न्यायालयों के आधीन नहीं होते प्रत्युत वे एक पक्की न्यायपालिका के अंग होते हैं जिन्हें अपने अधिकार क्षेत्र में पूरी स्वतन्त्रता व शक्ति रहती है। सामान्य संगठन की दृष्टि में ये न्यायालय सघीय न्यायालयों से बहुत कुछ मिलते हैं। सघीय और राजकीय दोनों न्याय प्रणालियों में छोटे बड़े न्यायालय होते हैं जिनके कार्य और अधिकार एक-दूसरे से भिन्न, कम या अधिक होते हैं। राज्या के न्यायालय प्रायः दो बड़ी बातों में सघीय न्यायालय से भिन्न हैं। पहिला महत्वपूर्ण यह तो यह है कि राज्य न्यायपालिका के न्यायाधीश प्रायः जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं जबकि सघीय न्यायालय के न्यायाधीशों को न्यायपालिका नियुक्त करती है। केवल 10 राज्य ऐसे हैं जिनके न्यायाधीश निर्वाचित न होकर कार्यपालिका द्वारा नियुक्त होते हैं। दूसरा प्रमुख भेद यह है कि प्रत्येक राज्य में न्याय पद्धति भिन्न भिन्न है, अतः मगर राज्या में न्यायव्यवहार में समानता नहीं पाई जाती।

राज्यों के न्यायाधीशों पर व्यवस्थापिका का निचला सदन अभियोग लगा सकता है और सीनेट अर्थात् उच्च सदन अभियोग की जांच करके उन्हें दोषी ठहरा सकता है और उनके पद से हटा सकता है। 12 राज्यों में यह प्रथा प्रचलित है कि व्यवस्थापिका में तत्समन्वधी प्रस्ताव पारित होने से ही किसी न्यायाधीश का पदच्युत किया जा सकता है। 9 राज्यों में राज्यपाल व्यवस्थापिका की प्रायोजना पर न्यायाधीशों को हटा सकता है। कुछ राज्यों में जनता न्यायाधीशों को प्रत्याहरण (Recall) कर सकती है। इसके लिये पदच्युत करने की प्रायोजना पर जनता का प्रत्यक्ष मत लिया जाता है। इन राज्यों में न्यायालयों के कुछ निर्णयों को भी जनमत से वापिस किया जा सकता है।

अमेरिका में राज्या के न्यायालयों की व्यवस्था का वणन मोटे रूप से इस निम्नलिखित गीपका के अन्तर्गत कर सकते हैं—

1 सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court)—राज्या की न्याय व्यवस्था के अन्तर्गत शीर्ष पर सर्वोच्च न्यायालय होता है जो राज्य के न्यायिक मामलों में सबसे ऊंचा न्यायालय है और जिसके निर्णय व विरुद्ध अपील नहीं की जा सकती। इसमें साधारणतः 5 से 7 न्यायाधीश कार्य करते हैं जो प्रायः निर्वाचित होते हैं। परन्तु राज्य में सर्वोच्च न्यायालय मुख्य रूप से अपील का न्यायालय होता है और निम्न न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील की सुनवाई करना है। सर्वोच्च

‘यायालय केवल कानून के आधार पर अपील के मामले की सुनवाई करता है। वे निम्न न्यायालयों के निर्णयों को माय जबवा अमाय ठहराते हैं। इनके निर्णय प्रकाशित किये जाते हैं और वे निम्न न्यायालयों का मार्गदर्शन करते हैं। प्रत्येक राज्य के सर्वोच्च न्यायालय उम राज्य के न्यायदान की व्याख्या करने का अंतिम अधिकारी होता है। कुछ राज्यों में यह व्यवस्था भी है कि सर्वोच्च न्यायालय राज्यपाल अथवा व्यवस्थापिका द्वारा मागे जाने पर आवश्यक परामर्श प्रदान करे।

2 माध्यमिक न्यायालय (Intermediary Courts)—सर्वोच्च न्यायालय के बाद माध्यमिक न्यायालयों का स्थान है। प्रत्येक राज्य में यह न्यायालय भी प्रमुख अपील का न्यायालय होता है। इन माध्यमिक न्यायालयों का कुछ राज्यों में अपील न्यायालय (Courts of Appeal) ता कुछ राज्यों में उच्चतर न्यायालय (Supreme Courts) कहते हैं। इनमें प्रायः तीन से लेकर 9 न्यायाधीश कार्य करते हैं, जो साधारणतः निर्वाचित होते हैं। माध्यमिक न्यायालयों का संगठन एवम उनकी कार्य प्रणाली सर्वोच्च न्यायालय जैसी है।

3 जिला या काउंटी न्यायालय (District and County Courts)—माध्यमिक अथवा अपील न्यायालयों के नीचे जिला अथवा काउंटी न्यायालय होते हैं। इनका कार्य अभियोगों की सुनवाई करना है। इनमें हत्या, रिश्वतखोरी, मारपीट, हानि आदि के मुकदमों की सुनवाई होती है। ये न्यायालय व्यवस्थापिका द्वारा निर्धारित जिला की सीमा में कार्य करते हैं। विभिन्न राज्यों में इन्हें जिला न्यायालय, काउंटी न्यायालय, उच्चतर न्यायालय तथा सर्किट न्यायालय (Circuit Courts) आदि नामों से पुकारा जाता है। इनका न्याय क्षेत्र प्रारम्भिक व अपीलिय दोनों है।

4 छोटे न्यायालय (Justices Courts)—राज्य की न्याय व्यवस्था में सबसे नीचे के स्तर के न्यायालय जस्टिसों के न्यायालय (Justices Courts) हैं। इनमें शान्ति न्यायाधीश (Justices of Peace) न्यायिक कार्य करते हैं। ये न्यायालय दीवानी और फौजदारी के छोट मुकदमों की सुनवाई करते हैं।

5 विशेष न्यायालय—उपरोक्त न्यायालयों के अतिरिक्त नगर न्यायालय (Municipal Courts) हात है। ये न्यायालय विशेष रूप से घनी आबादी वाले क्षेत्रों में न्यायिक कार्य करते हैं। इन न्यायालयों में अनेक न्यायाधीश कार्य करते हैं जो फौजदारी, दीवानी तथा अन्य एनी ही प्रणालियों का कार्य करते हैं।

अमेरिकन राज्यों में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र

(Direct Democracy in the States of America)

समुदाय राज्य अमेरिका और इसके अन्तर्गत राज्यों के शासन में प्रतिनिधि रक्षामक प्रणाली स्वीकार की गई है जिनके अनुसार प्रशासन पर जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों का अधिकार रहता है। किन्तु कुछ ऐसे भी राज्य हैं जहाँ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र या शासन व्यवस्था को स्वीकार किया गया है। इन शासन व्यवस्था

में कानून निर्माण और प्रशासनिक पदाधिकारियों की नियुक्ति का काम जनता स्वयं प्रत्यक्ष रूप से करती है। प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के तीन भाग हैं—

- 1 आरम्भण (Initiative)
- 2 प्रत्याहरण (Recall)
- 3 जन-निर्देश (Referendum)

आरम्भण एवं निर्देश की प्रथा अधिकांश राज्यों में है किन्तु प्रत्याहरण की प्रथा केवल कुछ ही राज्यों में पाई जाती है।

1 आरम्भण (Initiative)—आरम्भण द्वारा संयुक्त राज्य के 14 राज्यों के संविधानों में मसौदा बनाया जा सकता है। जनता प्रत्यक्ष रूप से विधि निर्माण की अधिकारिणी होती है। मसौदा बनाने के इच्छुक व्यक्ति सभा के प्रांशु तैयार कर लेते हैं और तत्पश्चात् उस पर एक निश्चित मसौदा में मतदाताओं के हस्ताक्षर कराके वह राज्य के पदाधिकारियों के समक्ष प्रस्तुत कर दिया जाता है। संयुक्त राज्य के 19 राज्यों में मतदाताओं की आरम्भण के अंतर्गत यह अधिकार प्राप्त है कि वे जिन कानूनों का पालन करना चाहते हैं उसे विधान मंडल के सामने रखें। विधान मंडल के द्वारा स्वीकार कर लिये जाने पर वह कानून बन जाता है। किन्तु यदि विधान मंडल उसका स्वीकार कर देता है तो वह कानून प्रस्ताव मतदाताओं के समक्ष उपस्थित किया जाता है और बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिये जाने पर कानून का रूप धारण कर लेता है। इस प्रकार बनाया गया कानून विधान मंडल द्वारा पारित अधिनियम ही समझा जाता है, यद्यपि बाद में विधान मंडल को यह अधिकार है कि वह उस रद्द कर दे। किन्तु जहाँ तक संविधान में संशोधन करने वाले प्रस्ताव का प्रश्न है, उसे रद्द करने का अधिकार विधान मंडल को नहीं है।

2 प्रत्याहरण (Recall)—राज्यों के विधानमंडल राज्यपाल एवं अथवा सरकारी पदाधिकारियों का निर्वाचन अथवा नियुक्ति एक निश्चित अवधि के लिए होती है किन्तु प्रत्याहरण के अंतर्गत जनता को यह अधिकार है कि वह अवांछित पदाधिकारियों का उनकी अवधि से पूर्व ही हटा दे। इसके लिए प्रक्रिया यह है कि जनता की एक निश्चित संख्या हस्ताक्षर करके पदाधिकारी को हटाने की मांग करती है। तत्पश्चात् इस प्रस्ताव पर मतदाताओं के मत लिये जाते हैं। यदि मतदाताओं का बहुमत प्रस्ताव का समर्थन करता है तो पदाधिकारी को पद त्याग करना होता है और मतदाता रिक्त स्थान की पूर्ति के लिये दूसरे व्यक्ति का निर्वाचन करते हैं। यह व्यक्ति उतने समय के लिये पदासीन रहता है जितने समय के लिये प्रत्याहरण किये गये व्यक्ति को कार्य करना था।

3 जन-निर्देश (Referendum)—जननिर्देश के अंतर्गत जनता को यह अधिकार है कि वह विधानमंडल द्वारा स्वीकृत अधिनियम के सम्बन्ध में जनता की राय प्राप्त करने की मांग करे। इसके लिए जनता के कुछ भाग द्वारा एक आवेदन-पत्र उपस्थित किया जाता है और तब प्रस्ताव जनता के सामने रखा जाता है।

जनता बहुमत से उस प्रस्ताव के पक्ष अथवा विपक्ष में अपना निर्णय देती है। जन निर्देश का महत्व इसी से प्रकट होता है कि विधानमंडल द्वारा अधिनियम पारित होते ही उसे लागू नहीं किया जाता बल्कि कुछ समय के लिये इस बात की प्रतीक्षा की जाती है कि यदि जनता चाहे तो इस सम्बन्ध में जन निर्देश भेज दे। यहाँ यह स्मरणीय है कि अनि आवश्यक समझे जाने वाले अधिनियमों को तुरन्त भी लागू किया जा सकता है किन्तु ऐसे अधिनियमों का विधान मण्डल के दो तिहाई सदस्यों द्वारा पारित होना अनिवार्य है।

उपरोक्त प्रजातन्त्रीय व्यवस्था की उपयोगिता के सम्बन्ध में विद्वानों की विभिन्न धारणाएँ हैं। कुछ के मत में यह इसलिये उपयोगी है कि इसके द्वारा शासन पर नियंत्रण प्रत्यक्ष रूप से अपनी वास्तविक इच्छा प्रकट कर पाती है और शासन पर नियंत्रण रखती है। इसके साथ ही जनता और व्यवस्थापन विभाग का सम्पर्क बना रहता है। यह सम्पर्क मतदाताओं को दलबन्दी के विनाशकारी एवं विकृत प्रभाव से मुक्त रखता है। किन्तु अनेक विद्वान प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की इस उपयोगिता के बारे में सदेहशील हैं। उनका तर्क है कि साधारण व्यक्ति में ज्ञान की कमी होती है और उचित-अनुचित का निर्णय करने में उनका बौद्धिक स्तर नहीं होता है। इस कारण वह अपने अधिकारों का उचित प्रयोग नहीं कर सकती। इसके अतिरिक्त एक विशाल जनसंख्या वाले देश में व्यावहारिक रूप से भी इस प्रथा की सफलता अत्यन्त मदिग्ध है।

8

स्थानीय शासन (LOCAL SELF GOVERNMENT)

“स्थानीय स्वशासन की सस्था सरकार के किसी
अन्य भाग का अपेक्षा अधिक शिक्षाप्रद है।”

—लास्की

स्थानीय स्वशासन से लाकतन का प्रशिक्षण मिलता है, अतः इसे लोकतन्त्र की प्रथम पाठशाला कही है। इसके माध्यम से लोग म प्रशासन के प्रति रुचि उत्पन्न होती है और उनका सहयोग बढ़ता है। इससे प्रशासन में दक्षता उत्पन्न होती है क्योंकि स्थानीय क्षेत्रों के प्रतिनिधि अपने क्षेत्र की समस्याओं को अच्छी तरह समझते हैं और केन्द्रीय अथवा प्रांतीय अधिकारियों की अपेक्षा उनको अच्छी तरह हल कर सकते हैं। अमेरिका में स्थानीय शासन का जो रूप है, वह अमेरिकन लोकतन्त्रीय परम्परा के बहुत कुछ अनुकूल है।

अमेरिकन शासन की विशेषतायें

- 1 अमेरिका में स्थानीय शासन को व्यावसायिक दृष्टि से देखा जाता है। कौंसिल मनेजर योजना का विकास इसका अच्छा प्रमाण है।
- 2 राज्य स्तर से नीचे प्रशासन की इकाइया एक प्रकार से राज्य शासन की प्रतिनिधि हैं। उनकी शक्तियाँ और संगठन की परिभाषा राज्य के कानूनों द्वारा की गई है।
- 3 स्थानीय शासन का गठन न केवल प्रत्येक राज्य में भिन्न प्रकार का है बल्कि एक ही राज्य में कई स्थानों पर कई प्रकार के स्थानीय निकाय उपलब्ध हैं।
- 4 विभिन्न राज्यों में विभिन्न इकाइया कहा तक स्वायत्तता का उपभोग करें, इस सम्बन्ध में अलग-अलग राज्यों में अलग-अलग स्तर हैं।

जनता बहुमत से उस प्रस्ताव के पक्ष अथवा विपक्ष में अपना निर्णय देती है। जननिर्देश का महत्व इसी से प्रकट होता है कि विधानमण्डल द्वारा अधिनियम पारित होते ही उसे लागू नहीं किया जाता बल्कि कुछ समय के लिये इस बात की प्रतीक्षा की जाती है कि यदि जनता चाहे तो इस सम्बन्ध में जननिर्देश भेज दे। यहाँ यह स्मरणीय है कि अति आवश्यक समझे जाने वाले अधिनियमों का तुरन्त भी लागू किया जा सकता है किन्तु ऐसे अधिनियमों का विधानमण्डल के दो तिहाई सदस्यों द्वारा पारित होना अनिवार्य है।

उपरोक्त प्रजातन्त्रीय व्यवस्था की उपयोगिता के सम्बन्ध में विद्वानों की विभिन्न धारणायें हैं। कुछ के मत में यह इसलिये उपयोगी है कि इसके द्वारा प्रत्यक्ष रूप से अपनी वास्तविक इच्छा प्रकट कर पाती है और शासन पर नियंत्रण रखती है। इसके साथ ही जनता और व्यवस्थापन विभाग का सम्पर्क बना रहता है। यह सम्पर्क मतदाताओं को दलबन्दी के विनाशकारी एवं विकृत प्रभाव से मुक्त रखता है। किन्तु अनेक विद्वान प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की इस उपयोगिता के बारे में सदेहशील हैं। उनका कथन है कि साधारण व्यक्ति में ज्ञान की कमी होती है और उचित-अनुचित का निर्णय करने जैसा उनका बौद्धिक स्तर नहीं होता है। इस कारण वह अपने अधिकारों का उचित प्रयोग नहीं कर सकती। इसके अतिरिक्त एक विशाल जनसंख्या वाले देश में व्यावहारिक रूप से भी इस प्रथा की सफलता अत्यन्त मद्दिभ्य है।

8

स्थानीय शासन (LOCAL SELF GOVERNMENT)

“स्थानीय स्वशासन की सस्था सरकार के किसी
अन्य भाग की अपेक्षा अधिक शिक्षाप्रद है।”

—लास्की

स्थानीय स्वशासन से लोकतंत्र का प्रशिक्षण मिलता है, अतः इसे लोकतंत्र की प्रथम पाठशाला कही है। इसके माध्यम से लोगों में प्रशासन के प्रति रूचि उत्पन्न होती है और उनका सहयोग बढ़ता है। इससे प्रशासन में दक्षता उत्पन्न होती है क्योंकि स्थानीय क्षेत्रों के प्रतिनिधि अपने क्षेत्र की समस्याओं को अच्छी तरह समझते हैं और केन्द्रीय अथवा प्रान्तीय अधिकारियों की अपेक्षा उनको अच्छी तरह हल कर सकते हैं। अमेरिका में स्थानीय शासन का जो रूप है, वह अमेरिकन लोकतंत्रीय परम्परा के बहुत कुछ अनुकूल है।

अमेरिकन शासन की विशेषतायें

1 अमेरिका में स्थानीय शासन को व्यावसायिक दृष्टि से देखा जाता है। कौंसिल-मनेजर यांत्रना का विकास इसका अच्छा प्रमाण है।

2 राज्य स्तर से नीचे प्रशासन की इकाइया एक प्रकार से राज्य शासन की प्रतिनिधि हैं। उनकी शक्तियों और नगठन की परिभाषा राज्य के कानूनों द्वारा की गई है।

3 स्थानीय शासन का गठन न केवल प्रत्येक राज्य में भिन्न प्रकार का है बल्कि एक ही राज्य में कई स्थानों पर कई प्रकार के स्थानीय निकाय उपलब्ध हैं।

4 विभिन्न राज्यों में विभिन्न इकाइया कहा तब स्वायत्तता का उपभोग करें, इस सम्बन्ध में अलग-अलग राज्यों में अलग अलग स्तर हैं।

5 विभिन्न राज्या म त वरल आन प्रकार की म्यानीय मर्यापे है, वलिन म्यानीय ममुदाय का भी यह विचारित करत की रतत प्रता है वि व जगत मही कित्त प्रकार की मर्यापे रतते ।

स्थानीय शासन की इकाइया

आग्निन स्थानीय शासन सस्थापे प्रिटिन परम्परा की दत है । जोपनिव-
न्दि काल म हा व सस्थापे विद्यमान थी, सतिन समय व माय जनन पन्वितन रूप
ओर नयान्वयी प्रशासिया का जगत हुआ । आज अमरिका म दानी अधिन म्यानाय
शासनिक इकाइया है तथा उनम परस्पर दानी विनिपता है कि विदगा उन्हें दस
कर प्रकार म पद जाता है ।

मयुवा राज्य अमरिका म स्थानीय शासन सस्थाप्रा का मामा यत दा यगी
म बाटा जाता है—नगर शासन (City Government) एव ग्राम्य शासन (Rural
Government) स्थानीय शासन की गवन बड़ी इकाइ गाउण्टी (County) है ।
गमस्त दग म लगभग तीन हजार गाउण्टियां हैं । दत तीत हजार गाउण्टिया म त
अधिनतर पुन दत हजार कस्य (Towns) या उपनगर (Townships) बनाम गये
हैं और इन दत हजार कस्य या उपनगरा म त लगभग सोलह हजार नगर
प्रशासनिक इकाइया (Urban Municipalities) बाई गयी हैं, जिहें नगर
(Cities) कहत है । स्थानीय शासन की इन नियमित इकाइया के अतिरिक्त
अमरिका म लगभग आठ हजार अय प्रकार का (Miscellaneous) इकाइया
है, जिहें विषय जिल (Special Districts) कहा जाता है । ये इकाइया विषय
प्रकार के काय करती हैं, जैसे सिंचाई अथवा मल प्रवाह (Irrigation and
Sewage) के काय आदि । इनके अतिरिक्त अमरिका म लगभग एक लाख शिक्षण
क्षेत्र या शिक्षा मय जो जिले हैं । इस प्रकार सम्पूर्ण अमरिका म दड लाख के आस-
पास स्थानीय शासनिक निकाय हैं जिनके नाम सभी राज्यों मे एव से नहीं हैं ।

काउण्टी (County)—यह स्थानीय शासन की सबसे बडी इकाई है । इनकी मस्या
लगभग तीन हजार है । प्रत्येक राज्य काउण्टिया म बाटा गया है । सभी काउं टिया
का क्षेत्रफल समात नहा है । फिर भी माधारणत एक गाउण्टी का क्षेत्रफल लगभग
एक हजार बग मील है । प्राय प्रत्येक काउण्टी का प्रशासन एक समिति अथवा
परिषद् (Council or Board) चलाती है, जिमम चार से लेकर पचास तक
सदस्य हाते है । दा तिहाई काउण्टी परिषदा या समितिया (County Boards or
Councils) म, 6 से कम ही सदस्य रहते हैं । काउण्टी परिषद् या समिति का काय
नियम बनाना है । वह काउण्टी शासन के कतिपय प्रशासनिक अधिकारा का भी
प्रयोग करती है । काउण्टी शासन मे समिति या परिषद् क अतिरिक्त कुछ प्रशासनिक
अधिकारी भी हाते है, जैसे शारक (Sheriff), लिपिक (Clerk), अभियोग सचालक
वकील (Prosecutor Attorney) तथा म्यू युन्वानिन्ट (Cozoner) आदि । ये
सब अधिकारी निवाचित हाते हैं और उन प्रशासनिक कार्यों का सम्पादन करते है

जिन्हें परिषद जयवा समिति स्वयं नहीं करती। काउण्टी के न्यायाधीश भी अलग निर्वाचित होते हैं या नियुक्त किये जाते हैं।

टाउन (Town)—अमेरिका के कई राज्या में काउण्टी को पुन विभाजित कर टाउन (Towns) और नगर (Cities) में बांट दिया गया है। टाउन देहाती स्थानीय शासन के मुख्य निकाय हैं और नगर (Cities) शहरी स्थानीय शासन के मुख्य निकाय हैं। टाउन या कस्बा का वास्तव में एक ग्राम या देहात ही समझा जाना चाहिए जिसके साथ साथ जानपास की भूमि या प्रदेश सम्बद्ध रहता है। टाउनो में ही देहाती स्थानीय शासन का क्रियात्मक स्वरूप देखने को मिलता है और वही हमको वास्तविक प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के दर्शन हाते हैं। टाउन का शासन एक कम्पा या टाउन समिति (Town Council) द्वारा चलाया जाता है, जिसमें सभी अधिकारी मतदाता भाग लेते हैं। इस समिति की बैठक प्रायः वार्षिक होती है, लेकिन आवश्यकता पड़ने पर अधिक बैठकें भी आयोजित हो सकती हैं। ये समितियाँ नियम बनाने और बजट स्वीकार करने के लिए होती हैं। ये अपने अपने क्षेत्र के लिए विभिन्न व्यक्तियों की एक परिषद (Board of Selectmen), जिसे टाउन समिति (Town Council) भी कहते हैं तथा एक शिक्षा परिषद (School Board) का निर्वाचन भी करती हैं। इसके अतिरिक्त ये कुछ अन्य अधिकारियों का भी चयन करती हैं। इन सभी का कार्य टाउन सभा (Town Meeting) के कार्यालय के लम्बे विराम काल में स्थानीय शासन को चलाना होता है।

टाउनशिप (Township)—युक्त राज्य अमेरिका में कुछ भागों में ग्राम स्वशासन की इकाई टाउनशिप (Township) कहलाती है। टाउनशिप का प्रबंध छोटी सी निर्वाचित परिषद (Board) द्वारा होता है जिसमें प्रमुख अध्यक्ष को नगर प्रमुख (Mayor) या सभापति (Chairman) कहा जाता है। मयर निर्वाचित भी हो सकता है और परिषद के सदस्यों में से भी हो सकता है तथा उसकी विशेष अधिकारों से सज्जित भी किया जा सकता है। टाउनशिप की परिषद एक नियम निर्मात्री निकाय है, जो कर्मचारियों को नियुक्त करती है और बजट स्वीकार करती है।

नगर (City)—अमेरिका में स्थानीय शासन की सबसे अधिक क्रियाशील और दिलचस्प इकाई नगर (Cities) हैं जिन्हें म्यूनिसिपैलिटीया (Municipalities) में संगठित कर लिया गया है। टाउन एवं टाउनशिप की तरह नगर भी काउण्टी के नगरीय उपविभाग होते हैं। इनकी संख्या लगभग 16 हजार है। अमेरिका में नगर को (City) प्रायः वही स्थिति है जो इंग्लैंड में बर्रो (Burrough) या काउण्टी बर्रो (County Burrough) की है। नगर इकाई का वास्तव में देहाती स्थानीय शासनिक इकाई की अपेक्षा कहीं अधिक स्वशासन रहता है।

प्रत्येक नगर का शासन प्रबंध एक अधिकार पत्र (Charter) के अनुसार होता है, जिस या ठो राजकीय व्यवस्थापिका द्वारा प्रदान किया जाता है, या जिसे नगर सभा अपने नगर-स्वशासन के अधिकार के अन्तर्गत स्वयं बनाती है। नगर के

5 विभिन्न राज्यों में न केवल अनेक प्रकार की स्थानीय मस्थायें हैं, बल्कि स्थानीय समुदायों को भी यह निर्धारित करने की स्वतंत्रता है कि वे अपने यहां किसी प्रकार की मस्थायें रखेंगे।

स्थानीय शासन की इकाइयाँ

अमेरिकन स्थानीय सामंति संस्थाओं का इतिहास परम्परा की दृष्टि से औपनिवेशिक काल में ही ये संस्थाएँ विद्यमान थीं, लेकिन समय के साथ उनके परिवर्तन हुए और नयी नयी प्रणालियाँ कायम हुईं। आज अमेरिका में इतनी अधिक स्थानीय शासनिक इकाइयाँ हैं तथा उनमें परस्पर इतनी विभिन्नता है कि विद्वानों उन्हें देख कर चकराने में पड़ जाता है।

समस्त राज्यों में अमेरिका में स्थानीय शासन संस्थाओं को सामान्यतः दो वर्गों में बाटा जाता है—नगर शासन (City Government) एवं ग्रामीण शासन (Rural Government) स्थानीय शासन की सबसे बड़ी इकाई काउण्टी (County) है। समस्त देश में लगभग तीन हजार काउण्टियाँ हैं। इन तीन हजार काउण्टियों में से अधिकतर पुनः दस हजार कस्बे (Towns) या उपनगर (Townships) बनाये गये हैं और इन दस हजार कस्बों या उपनगरों में से लगभग सौहजार नगर प्रशासनिक इकाइयाँ (Urban Municipalities) बगाई गयी हैं, जिन्हें नगर (Cities) कहते हैं। स्थानीय शासन की इन नियमित इकाइयों के अतिरिक्त अमेरिका में लगभग आठ हजार अन्य प्रकार की (Miscellaneous) इकाइयाँ हैं, जिन्हें विशेष जिले (Special Districts) कहा जाता है। ये इकाइयाँ विशेष प्रकार के कार्य करती हैं, जैसे सिंचाई अथवा मल प्रवाह (Irrigation and Sewage) के कार्य आदि। इनके अतिरिक्त अमेरिका में लगभग एक लाख शिक्षक क्षेत्र या शिक्षा समूह भी जिले हैं। इस प्रकार सम्पूर्ण अमेरिका में डेढ़ लाख के आस-पास स्थानीय शासनिक निकाय हैं जिनके नाम सभी राज्यों में एक से नहीं हैं।

काउण्टी (County)—यह स्थानीय शासन की सबसे बड़ी इकाई है। इनकी संख्या लगभग तीन हजार है। प्रत्येक राज्य काउण्टियों में बाटा गया है। सभी काउण्टियों का क्षेत्रफल समान नहीं है। फिर भी साधारणतः एक काउण्टी का क्षेत्रफल लगभग एक हजार वर्ग मील है। प्रायः प्रत्येक काउण्टी का प्रशासन एक समिति अथवा परिषद् (Council or Board) चलाती है, जिसमें चार से लेकर पचास तक सदस्य होते हैं। दो तिहाई काउण्टी परिषदों या समितियों (County Boards or Councils) में, 6 से कम ही सदस्य रहते हैं। काउण्टी परिषद या समिति का कार्य नियम बनाना है। वह काउण्टी शासन के कतिपय प्रशासनिक अधिकारों का भी प्रयोग करती है। काउण्टी शासन में समिति या परिषद के अतिरिक्त कुछ प्रशासनिक अधिकारी भी होते हैं, जैसे शेरिफ (Sheriff), लिपिक (Clerk), अभियोग संचालक वकील (Prosecutor Attorney) तथा मृत्युदानिक (Coroner) आदि। ये सब अधिकारी निर्वाचित होते हैं और उन प्रशासनिक कार्यों का सम्पादन करते हैं

- जिन्हें परिषद अथवा समिति स्वयं नहीं करती। काउण्टी के यायावीश भी अलग निर्वाचित होते हैं या नियुक्त किये जाते हैं।

टाउन (Town)—अमेरिका के कई राज्यों में काउण्टी को पुन विभजित कर टाउन (Towns) और नगर (Cities) में बांट दिया गया है। टाउन देहाती स्थानीय शासन के मुख्य निकाय हैं और नगर (Cities) शहरी स्थानीय शासन के निकाय हैं। टाउन या कस्बा को वास्तव में एक ग्राम या देहात ही समझा जा चाहिए जिसके साथ साथ जामपास की भूमि या प्रदेश सम्बद्ध रहता है। टाउन देहाती स्थानीय शासन का त्रियात्मक स्वरूप देखने को मिलता है और वही वास्तविक प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के दृग्गताते हैं। टाउन का शासन एक कस्बा टाउन समिति (Town Council) द्वारा चलाया जाता है, जिसमें सभी अधिकारी शतांश भाग लेते हैं। इस समिति की बैठक प्रायः दैनिक होती है, लेकिन आवश्यकता पड़ने पर अधिक बैठकें भी आयोजित हो सकती हैं। ये समितियाँ नियम ले और बजट स्वीकार करने के लिए होती हैं। ये अपने अपने क्षेत्र के लिए श्रेष्ठ व्यक्तियों की एक परिषद (Board of Selectmen), जिसे टाउन समिति (Town Council) भी कहते हैं तथा एक शिक्षा परिषद (School Board) का चयन भी करती हैं। इसके अतिरिक्त ये कुछ अन्य अधिकारियाँ का भी चयन करती हैं। इन सभी का कार्य टाउन सभा (Town Meeting) के कार्यकाल के लम्बे समय काल में स्थानीय शासन को चलाना होता है।

टाउनशिप (Township)—मनुक्त राज्य अमेरिका में कुछ भागों में ग्राम शासन की इकाईयाँ टाउनशिप (Township) कहलाती हैं। टाउनशिप का प्रायः छोटी सी निर्वाचित परिषद (Board) द्वारा होता है जिसके प्रमुख अध्यक्ष नगर प्रमुख (Mayor) या सभापति (Chairman) कहा जाता है। मयर निर्वाचित भी हो सकता है और परिषद के सदस्यों में से भी हो सकता है तथा उसको श्रेष्ठ अधिकारों से सज्जित भी किया जा सकता है। टाउनशिप की परिषद एक समय निर्मात्री मस्या है, जो कमचारियों को नियुक्त करती है, और बजट स्वीकार करती है।

नगर (City)—अमेरिका में स्थानीय शासन की सबसे अधिक क्रियाशील और उच्चस्तर इकाईयाँ नगर (Cities) हैं जिन्हें म्यूनिसिपैलिटियों (Municipalities) संगठित कर लिया गया है। टाउन एवं टाउनशिप की तरह नगर भी काउण्टी के शारीय उपविभाग होते हैं। इनकी संख्या लगभग 16 हजार है। अमेरिका में नगर (City) प्रायः वही स्थिति है जो इंग्लैंड में बर्रो (Burrough) या काउण्टी बर्रो (County Burrough) की है। नगर इकाईयाँ में वास्तव में देहाती स्थानीय सैनिक इकाईयाँ की अपेक्षा वहीं अधिक स्वशासन रहता है।

प्रत्येक नगर का शासन प्रबंध एक अधिकार पत्र (Charter) के अनुसार होता है, जिसे प्रायः राजकीय व्यवस्थापिका द्वारा प्रदान किया जाता है या जिसे नगर सभा अपने नगर-स्वशासन के अधिकार के अन्तर्गत स्वयं बनाती है। नगर के

लिए इस अधिकार-पत्र का वही महत्व है जो किमी राज्य या सम्पूर्ण देश के लिए सविधान का है। अधिकारो पत्रों (Charters) के द्वारा साधारणतः तीन प्रकार के स्थानीय शासनो की स्थापना होती है, जिन्हें इन नामा से पुकारा जाता है—

- 1 मेयर कांसिल फार्म (Mayor Council Form),
- 2 कमीशन फार्म (Commission Form), एव
- 3 कौंसिल मैनेजर फार्म (Council Manager Form)

1 **मेयर कौंसिल फार्म (Mayor Council Form)**—इसमें विभिन्न क्षत्रो से जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियो की एक परिषद (Council) होती है। उसका अध्यक्ष मेयर हाता है। इसके भी दो मुख्य रूप होत ह — अशक्त मेयर (Weak Mayor) और शक्तिवान मेयर (Strong Mayor)। प्रथम प्रकार के मेयर की शक्तियाँ बहुत ही कम होती ह। वह परिषद का सभापति होता है। प्रशासन के सब विभाग किमी न किसी आयोग (Commission) या परिषद (Board) के अधीन होते हैं जिनके सदस्य या ता प्रत्यक्ष रूप म जनता द्वारा चुन जात ह या कौंसिल द्वारा। मेयर कुछ मुख्य-मुख्य पवो की नियुक्ति करता है, पर यह आवश्यक है कि उनका पुष्टिकरण कौंसिल द्वारा किया जाए। कुछ विषयो म मेयर को निषेधाधिकार (Veto) प्राप्त होना है, लेकिन कौंसिल उनके निषेध का दो तिहाई बहुमत से समाप्त कर सकती है। सिद्धांत रूप से मेयर का बाय विभिन्न विभागा का नियंत्रण और निरीक्षण करना है लेकिन व्यवहार म वह ऐसा नहीं कर पाता, क्योंकि उसे पर्याप्त अधिकार प्राप्त नहीं हैं। दूसरे प्रकार के अर्थात् शक्तिशाली मेयर टाइप (Strong Mayor Type) के स्थानीय शासन का आधार शक्ति पध्वनकरण का सिद्धांत है। कौंसिल नीति का नियारण करती है और मेयर जा जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं, कार्यपालिका शक्ति रखते हैं। मेयर ही महत्वपूर्ण अधिकारियो का नियुक्त करता है और उन्हें अपन अधिकार स हटा भी सकता है। नगर इकाइ के सभी समचारियो की नियुक्ति उमी के द्वारा होती है और नगर क बजट पर उसका नियंत्रण होता है। उसे कौंसिल के निषेध पर कुछ प्रतिबंध के अधिकार भी हात हैं। इस प्रकार शक्ति-वान मेयर (Strong Mayor) वस्तुतः नगर क प्रशासन का अध्यक्ष हाता है।

2 **कमीशन फार्म (Commission Form)**—नगर की इकाई का यह वह रूप है जहाँ एक आयाग नगर शासन सम्भालता है। इसके द्वारा अशक्त मेयर वाल नगर के शासन की कनिया दूर हा जाता है जोर शासन का रूप सरल हो जाता है। नगर इकाई के इन रूप म नगर की व्यवस्थापन और प्रशासन मुख्य भी शक्तियाँ एक छोट आयाग म निहित रहती हैं, जिसके सदस्य लगभग पांच हात ह और जिन्हें जनता चुनती है। इसमें स एक आयाग का सभापति अथवा मेयर होता है। सम्पूर्ण आयाग नीति नियारण करता है और आयाग का प्रत्यक्ष सदस्य एक प्रशासनिक विभाग का अध्यक्ष हाता है, अर्थात् नगर का सम्पूर्ण प्रशासन उस ही विभागो म बांट दिया जाता है, जितन सदस्य नगर के आयाग म हात हैं और आयोग का प्रत्यक्ष

सदस्य एक विभाग का कार्य भार अपने पाम रखता है। इस पद्धति के दो मुख्य लाभ हैं—प्रथम, इसमें शक्तियों और उत्तरदायित्वों का विभाजन नहीं होता, एवं द्वितीय, पाच या सात व्यक्ति सामंजस्य के साथ कार्य कर सकते हैं यह बात 50 60 या अधिक व्यक्तियों के लिए लागू नहीं हो सकती। लेकिन साथ ही इस पद्धति के दोष भी हैं। पहला दोष यह है कि आयोग के सदस्यों की संख्या इतनी कम है कि उसमें जनता का पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं हो सकता। दूसरा दोष यह है कि इसमें सभी सदस्यों की शक्तियाँ समान होती हैं और कोई भी सदस्य अर्थात् कमिश्नर दूसरों से बड़ा नहीं होता जो सब के कार्यों में सम-बय रख सके। वस्तुतः इस पद्धति का सबसे बड़ा दोष यह है कि यदि आयोग के सदस्यों के बीच किसी प्रश्न पर गतिरोध पैदा हो जाए तो उसे कोई नहीं सुलझा सकता।

नगर प्रशासन का यह रूप अत्यंत बड़े नगरों में लोकप्रिय नहीं है और ऐसे कितनों भी नगर में प्रायः इस पद्धति को नहीं अपनाया गया है जिसकी जनसंख्या 50 हजार से अधिक है। हाँ, 25 हजार के आसपास के आवादी वाले छोटे नगरों में यह पद्धति अवश्य लोकप्रिय है।

3 कौंसिल मैनेजर फॉर्म (Council Manager Form)—सन् 1908 में इस प्रकार की एक मस्था थी, परन्तु अब यह व्यापक रूप से नगरों में प्रचलित है। इस पद्धति में नगराध्यक्ष का कार्य तो कौंसिल करती है तथा प्रशासन का उत्तरदायित्व एक विशेष योग्यता प्राप्त कुशल अधिकारी मैनेजर पर हाता है। मैनेजर साधारणतः कौंसिल द्वारा नियुक्त किया जाता है। नियुक्ति के बाद दैनिक प्रशासन के लिए वह लगभग पूर्णतः उत्तरदायी होता है। कौंसिल मैनेजर फॉर्म वस्तुतः कमिश्नर फॉर्म का ही नशोधित रूप है और इसका मुख्य लाभ कुशल प्रशासन है। अमेरिका में प्रचलित उपयुक्त सभी नगर प्रशासन प्रणालियों में कौंसिल मैनेजर फॉर्म सबसे अधिक सफल प्रणाली मानी जाती है। इसकी सफलता का मुख्य कारण यही है कि इस प्रणाली में नीति निर्माण एवं प्रशासन का अलग कर देने से प्रशासन में विशेष कुशलता आ जाती है।

स्थानीय शासन का कार्य क्षेत्र

अमेरिका में स्थानीय शासन के अंतर्गत सामान्यतः पुलिस, अग्निरक्षा, स्वास्थ्य एवं सफाई, सावजनिक माग शिक्षणालयों का संचालन, सावजनिक उपयोगिता के काम, चुनाव कराना आदि विभिन्न कार्य आते हैं। स्थानीय शासन ग्रामीण क्षेत्रों में कम विकसित है तथा नगरीय क्षेत्रों में अधिक विकसित है। लेकिन दोनों का कार्य-क्षेत्र लगभग एक सा है। स्थानीय प्रशासन के अनेक कार्यों में राज्य सरकारों भी प्रायः प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से भाग लेती हैं। वस्तुतः स्थानीय शासन अमेरिकन शासन व्यवस्था का एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण अंग है जो राज्य की विभिन्न जातियों व वर्गों की मुख्य शक्ति के लिये आवश्यक है।

स्थानीय शासन की अबव्यवस्था आद्य के साधन

वर्तमान काल में स्थानीय प्रशासन का व्यय अत्यधिक बढ़ गया है। यह

अनुमान लगाया गया है कि बवल विगत 50 60 वर्षों में ही स्थानीय प्रशासन का व्यय 1200 गुना अधिक हो गया है। व्यय का इस वृद्धि का सबसे प्रमुख कारण जनसंख्या में वृद्धि है। दूसरा मुख्य कारण स्थानीय सेवाओं की व्यापकता और उसके स्तर का बढ़ जाना है। आज पूर्वापेक्षा इन बातों की अधिक मांग है कि स्कूलों की संख्या अधिक हो, सड़कों पक्की हो और पुलिस एवं अग्नि सुरक्षा आदि से सम्बंधित सेवाएँ अधिक कुशल हों।

इस बढ़ते हुए व्यय की पूर्ति करना एक बिकट समस्या है, क्योंकि जनता एक तरफ तो अधिकाधिक सेवाएँ और सुविधाएँ प्राप्त करना चाहती है और दूसरी तरफ कम से कम कर वहन करना चाहती है। दोनों मांगों के बीच सामंजस्य स्थापित करने की समस्या सदैव उपस्थित रहता है। स्थानीय शासन का प्रयत्न यही रहता है कि सेवाओं का स्तर भी ऊँचा हो और जनता पर कर भार भी इतना अधिक न पड़े कि वह उसे सहन न कर सके।

जनसंख्या निरंतर ग्रामों से नगरों की ओर बढ़ती जा रही है, अतः स्थानीय शासन के नगर निकायों का कार्य, उत्तरदायित्व और व्यय बहुत बढ़ गये हैं। नगर निकायों के आय के प्रमुख साधन इस प्रकार हैं—य विभिन्न प्रकार के कर अथवा रेंट लगाते हैं और इन्हें राज्य तथा सघ सरकार में विभिन्न योजनाओं के लिये आर्थिक सहायता भी मिलती है। कर लगाने में नगर निकायों को राज्य के कानूनों के अनुसार ही चलना पड़ता है। सामान्यतः राज्य सरकार इस सम्बंध में कुछ प्रतिशत निश्चित कर देती है और उसके भीतर ही नगर निकाय कर लगा सकते हैं। करों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण सम्पत्ति कर है। भूमि, मकान, मशीन, पशु, व्यक्तिगत सामान आदि सभी प्रकार की सम्पत्ति पर यह कर लगाया जा सकता है। घर का सामान, धार्मिक संस्थाओं की सम्पत्ति आदि पर निकायों का कर नहीं लगता है। सम्पत्ति कर के अतिरिक्त नगर निकायों की आय का प्रमुख स्रोत जाय कर भी है। निर्वाचन कर, व्यापार कर, आमोद प्रमाद कर, आदि विभिन्न करों के द्वारा भी नगर निकायों को आय होती है। नगर निकायों की आय का एक साधन जुमान व फीस है। विभिन्न व्यवसायों के लिये लाइसेंस देने, सार्वजनिक उपयोगिता के कार्यों के संचालन आदि से भी स्थानीय शासनिक मस्थाओं को आय होती है।

अमेरिकन स्थानीय शासन के सम्बन्ध में अन्तिम उल्लेखनीय बात यह है कि ब्रिटेन के समान ही इस पर भी केन्द्रीयकरण की काली छाया अधिकाधिक घनी होती जा रही है। मधीय और राज्य सरकारें स्थानीय शासनिक इकाइयों का पर्याप्त मात्रा में अधिक सहायता देती हैं और उदर में उन पर पर्याप्त नियंत्रण रखती हैं। सहायता प्राप्त करने वाली इकाइयों को सहायता की राशि का प्रयोग करने के लिये कुछ शर्तों का पालन करना आवश्यक होता है। राज्य सरकारें स्थानीय निकायों के सुधार के लिये और उनकी कार्य कुशलता का बढाने के लिये उनका कार्य पर आवश्यक देख रेख रखती हैं।

UNIVERSITY QUESTIONS

Chapter 1

- 1 Summarise the circumstances leading to the origin of the constitution of the U S A
संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान का निर्माण कैसे हुआ।
- 2 What are the distinctive features of the constitution of U S A ?
अमेरिका संविधान की विशेषताओं का वर्णन करें।
- 3 Critically examine the fundamental rights embodied in the constitution of the U S A
अमेरिकन संविधान में उल्लिखित मूल अधिकारों का वर्णन करें।
- 4 There are almost as many conventions in the constitution of the U S A as in that of Great Britain. Discuss
अमेरिका के संविधान में भी ब्रिटिश संविधान के सदृश अनिश्चितियों का स्थान है। व्याख्या करें।

Chapter 2

- 1 Describe the system by which powers have been divided between the Federal Government and State Government in the U S A
अमेरिका की राष्ट्रीय सरकार तथा राज्य सरकारों के बीच शक्ति विभाजन की पद्धति का वर्णन करें।
- 2 Analyse the main features of the American federal system and show how far they have been modified by the principle of Checks and Balances ?
अमेरिकी संघात्मक व्यवस्था की विशेषताओं का वर्णन कीजिए। 'अवरोध एवं संतुलन' के सिद्धान्त का इस पर क्या प्रभाव है ?
- 3 Examine critically the working of the principle of 'Separation of Powers and Checks and Balances' in the political frame work of the U S A
संयुक्त राज्य अमेरिका में 'शक्तियों के पृथक्करण' तथा अवरोध एवं संतुलन के कार्य-कुराण का वर्णन करें।
- 4 Discuss the Doctrine of Implied Powers. In what manner it has increased the importance of the American Courts ?
निहित शक्तियों के सिद्धान्त का वर्णन कीजिये। इसके द्वारा अमेरिकन न्यायालयों के महत्त्व में किस प्रकार वृद्धि हुई है ?

Chapter 3

- 1 Critically examine the composition, powers and functions of the American Senate
अमेरिकी सीनेट के संगठन, अधिकार तथा कार्यों की समीक्षा कीजिए।
- 2 'The American Senate is the most powerful second chamber in the world' Discuss.
'अमेरिकी सीनेट विश्व के द्वितीय सदनों में सर्वाधिक शक्तिशाली है।' इस कथन की विवेचना करें।

- 3 Discuss the position and powers of the American 'Senate, clearly bringing out the factors which have given it primacy over the House of Representatives
अमेरिकी सीनेट के अधिकारों तथा स्थिति का वर्णन करें और उन कारणों का उल्लेख करें जिनसे प्रतिनिधि सदन से इसकी स्थिति सबल है।
- 4 Examine critically the relation between the two Houses of the Congress in the U S A
अमेरिका कायस के दोनो सदनों के बीच के सम्बन्धों का वर्णन करें।
- 5 Discuss the composition and functions of the House of Representatives in the U S A
अमेरिकी प्रतिनिधि सभा के गठन तथा कार्यों का वर्णन करें।
- 6 How is the Speaker of the House of Representatives elected? Describe his powers and functions
प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष का निर्वाचन किस प्रकार होता है? उसके अधिकारों तथा कार्यों का वर्णन करें।
- 7 Compare and contrast the procedure of law making in England with that of United States of America
अमेरिकी तथा ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया का तुलनात्मक वर्णन करें।
- 8 Critically examine the nature, working and importance of Committee System in the U S A
अमेरिका में समिति-पद्धति का स्वरूप, कार्यकरण तथा उनकी विशेषताओं का वर्णन कीजिये।

Chapter 4

- 1 Explain the process of Presidential election in the U S A How far it has become direct election in practice? ।।
अमेरिका में राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया का वर्णन करें। व्यवहार में यह कहा तक प्रत्यक्ष निर्वाचन हो गया है?
- 2 Summarise the powers and functions of the President of the U S A
संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के अधिकारों तथा कृत्यों का वर्णन करें।
- 3 Discuss the constitutional and political relations between the president and the congress in the U S A
अमेरिका के राष्ट्रपति और कायस के बीच संवैधानिक एवं राजनीतिक सम्बन्धों का वर्णन करें।
- 4 'The U S A President combines in his person the office of King and Prime Minister Discuss
'संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति पद में सम्राट और प्रधान मंत्री के पद सम्मिलित हैं।' इस कथन की विवेचना करें।
- 5 The American cabinet differs in fundamental respects from the British cabinet In the light of this statement

compare between the features of American cabinet and the British cabinet

'अमेरिकी मंत्रिमण्डल और ब्रिटिश मंत्रिमण्डल में मौलिक अंतर है।' इस वचन के प्रकाश में अमेरिकी तथा ब्रिटिश मंत्रिमण्डल की तुलना करें।

Chapter 5

- 1 Discuss the composition and powers of the Supreme Court of the U S A How far it is correct to say that it has established itself as the third Legislative Chamber of the Congress ?

अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय के संगठन तथा कार्यों का वर्णन करें। यह कहना कहां तक ठीक है कि यह कांग्रेस का तृतीय सदन बन गया है ?

- 2 "The judiciary is the cement which has fixed from the federal structure" Comment

" न्यायपालिका वह सीमेन्ट है जिसने संघीय व्यवस्था को दृढ़ बनाये रखा है" व्याख्या करें।

- 3 What do you understand by Judicial Review ? How far does it exist in the U S A ?

न्यायिक पुनरावलोकन से आप क्या समझते हैं ? अमेरिका में यह कहाँ तक 'उपलब्ध' है ?

- 4 Describe the distinctive features of the Judicial system in the U S A

अमेरिका की न्याय व्यवस्थाओं की विशेषताओं का वर्णन करें।

Chapter 6

- 1 Discuss the role played by the Party system in the workings of American constitution

अमेरिकी संविधान में राजनीतिक दलों के कार्यकरण का वर्णन करें।

- 2 Compare and contrast the organisation of political parties in the England and in U S A

अमेरिकी तथा ब्रिटिश राजनीतिक दलों की तुलना करें।

- 3 What are the salient features of the Party-system in U S A ?

संयुक्त राज्य अमेरिका में दलीय-व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएं क्या हैं ?

Chapter 7

- 1 Describe the position and functions of State in the U S A

संयुक्त राज्य के राज्यों की स्थिति तथा कार्यों का वर्णन काजिए।

- 2 Give an estimate of functions and powers of the Governor of States in the U S A

संयुक्त राज्य अमेरिका के राज्यों के राज्यपालों के कार्यों एवं अधिकारों का विवरण दीजिए।

Chapter 8

- 1 What are the different forms of local government in U S A ?

संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय सरकार के क्या विभिन्न रूप हैं ?

- 2 Describe the main functions and sources of income of the local government in U S A.

संयुक्त राज्य अमेरिका में स्थानीय सरकार के मुख्य कार्यों और आय के प्रमुख साधनों का वर्णन कीजिये ।

SELECT READINGS

- 1 Beard, C A : American Government and Politics
- 2 Brogan, D W : The American Political System, 1948
- 3 Bryce, James : The American Commonwealth, 1888
- 4 Bryce, James : Modern Democracies
- 5 Burns and Peltason : Government by the People
- 6 Clark, J P : The Rise of a New Federalism, 1938
- 7 Johnson : Government in the United States
- 8 Laski : The American Democracy
- 9 Munro, W B : The Government of the United States, 1947
- 10 Ogg and Ray : Introduction to American Government
- 11 Patterson : Presidential Government in the United States
- 12 Potter, Allen, M : American Government and Politics
- 13 Pritchett C H : The American Constitution, 1959
- 14 Willoughby : The Constitutional Law of the United States
- 15 Rogers : The American Senate
- 16 Alfrange : The Supreme Court and the National Will
- 17 Haines, C G : The American Doctrine of Judicial Supremacy,
- 18 Hughes : The Supreme Court of the United States
- 19 Holcombe : The New Party Politics
- 20 Clark : The Rise of New Federalism
- 21 Ogg and Ray : Essentials of American Government
- 22 Granes, W Brooks : American State Government
- 23 Hole Combe, Arthur, N : State Govt. in the United States
- 24 Mc Donald : American City Government Administration
- 25 Phillips J Cass : Municipal Govt and Administration
- 26 Stone : City Manager Governments in the United States
- 27 Swisher C B : American Constitutional Development
- 28 Zink, Harold : Govt and Politics in the United States
- 29 Greaves, W B : Public Administration in Democratic Society
- 30 Swisher, C B : The Constitutional Power in the United States
- 31 Bone, H A : American Politics and Party System
- 32 Stannard, H : The Two Constitutions

स्विट्जरलैंड का संविधान

(THE SWISS CONSTITUTION)

“स्विट्जरलण्ड ही अधिनियम, उपक्रम और लोक-निर्णय का प्राचीन निवास स्थान है। स्विस् कैंटनो में बहुत बड़े-काल से प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रिय व्यवस्थाएँ किसी-न-किसी रूप में चालू रही हैं, और स्विट्जरलण्ड से ही प्रजातन्त्र के दोष मार्गों द्वारा चल कर, ये अथ देशों में पहुँची हैं जिनमें समुक्त राज्य भी हैं। प्रजातन्त्र से उत्पन्न समस्याओं में ये कदाचित् अत्यन्त प्रसिद्ध हैं, क्योंकि ये किसी विधान-मण्डल के हस्तक्षेप बिना ही विधि-निर्माण का साधन है, दूसरे शब्दों में लोगों द्वारा प्रत्यक्ष कार्य। आधुनिक प्रजातन्त्र के विद्यार्थी के लिये स्विस् राजनीतिक प्रणाली में इससे अधिक शिक्षाप्रद और कोई बात नहीं है।”

—मुनरो

“भाषा तथा धर्म-सम्बन्धी स्पष्ट विविधता के होते हुए भी जिस छोटी सी राष्ट्रीय एकता स्विट्जरलण्ड में पाई जाती है, उसने अंतर्राष्ट्रीय मामलों के अनेक अध्ययन-कर्त्ताओं का ध्यान आकर्षित किया है। उन्हें उससे यह प्रमाणित होने की आशा दिलाई देती है कि उन राष्ट्रों में भी उच्चकोटि का सत्प्रयोग संभव है, जिनमें संस्कृति सम्बन्धी व्यापक भिन्नता पाई जाती हो तथा जिनमें स्वतन्त्रता की गतिशीली परम्परा चली जाई हो।”

—जॉन ब्राउन मैसन

1

स्विस सविधान का विकास व स्वरूप

(GROWTH AND NATURE OF THE SWISS CONSTITUTION)

“स्विट्जरलण्ड राजनीति के साहसो कार्यों की प्रयोगशाला है तथा उसकी सफलता से समस्त लोकतन्त्रीय देशों को सुरक्षा मिलती है।”

—पृष्ठ

यूरोपियन महाद्वीप के मध्य स्थित लगभग 15,944 बर्गमील का छोटा सा देश स्विट्जरलण्ड आधुनिक विश्व का सबसे अधिक लोकतन्त्रीय राज्य समझा जाता है। प्राकृतिक दृष्टि से रमणीय यह एक पर्वतीय देश है जिसके उत्तर में जर्मनी, पूरव में आस्ट्रेलिया, दक्षिण में इटली और पश्चिम में फ्रांस है। इस देश की कोई ऐसी प्राकृतिक सीमा नहीं है जो इस पर्वतीय राष्ट्रों से स्पष्ट रूप में पृथक कर सके। राजनीति शास्त्र के छात्रों के लिए स्विट्जरलण्ड एक ऐसा देश है जिसके सविधान का और राजनीतिक स्वरूप का अपना विशेष महत्त्व है। यदि इंग्लण्ड समद्रीय पद्धति की सस्थाओं का जन्मदाता है और अमेरिका सघात्मक व्यवस्था का आविर्भाव है तो स्विट्जरलण्ड को प्रत्यक्ष लोकतन्त्र (Direct Democracy) के प्रयोगों की राजनीतिक प्रयोगशाला होने का गौरव प्राप्त है।

स्विट्जरलण्ड का साविधानिक महत्त्व

(Constitutional Importance of Switzerland)

स्विट्जरलण्ड का विशिष्ट साविधानिक महत्त्व इस बात में है कि यह प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का गढ़ है, जहाँ जनता की सम्प्रभुता को व्यावहारिक और वास्तविक रूप देने का महान् कार्य किया गया है। विश्व के अन्य देशों की अपेक्षा इस देश में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सस्थाएँ अधिक विकसित और विस्तृत हुई हैं और

भाज तक व्यवहार में लाई जा रही हैं। यह भी कम महत्त्वपूर्ण बात नहीं है कि सघात्मक शासन की सकुचित सीमाओं के अंदर लोकतांत्रिक व्यवस्थाओं पर आधारित विभिन्न प्रकार की संस्थाएँ इस देश में पनप रही हैं।

सुविधा की दृष्टि से स्विट्जरलैंड के साविधानिक महत्त्व का हम निम्नांकित उपशीर्षक में विभाजित कर सकते हैं—

गणतन्त्रीय परम्परा

स्विट्जरलैंड सभ पश्चिमी जगत का सबसे प्राचीन गणतन्त्रीय लोकतंत्र है जिसमें संयुक्त राज्य अमेरिका के गणतन्त्रीय संविधान के उदय के भी लगभग 500 वर्ष पूर्व से गणतंत्र का प्रयोग होता चला आ रहा है। स्विस नागरिकों में गणतन्त्रवाद इतना प्रबल है कि वहाँ राजा की ही नहीं बरन किसी शासक की भी निरंकुश शक्ति को सहन नहीं किया जा सकता। यही कारण है कि स्विस कायपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति में निहित नहीं है। स्विस कायपालिका को बहुल (Plural) रखा गया है जिसमें कायसत्ता सभी सदस्यों के हाथ में दी गई है। सब सदस्य इतने अधिक समान-पदीय हैं कि कायपालिका की अध्यक्षता बारी-बारी से करते हैं और अध्यक्ष का दर्जा भी अन्य सदस्यों के बराबर ही होता है। उसे विशेष अधिकार प्राप्त नहीं है।

प्रत्यक्ष लोकतंत्र का गढ़

स्विट्जरलैंड की न्यायिता उनके प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के प्रयोग के कारण है। आरम्भिक (Initiative) और जनमत संग्रह (Referendum) वहाँ के राजनितिक जीवन के जागृत तत्त्व हैं। इनसे जनता को तामन में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेने का अवसर मिलता है। इनके अतिरिक्त प्रारम्भिक सभाएँ (Primary Assemblies) भी जनता का प्रशासनिक नीति के निमाण में भाग लेने का अवसर देती हैं। स्विट्जरलैंड का सच्चे अर्थों में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के लिए विश्व की राजनीतिक प्रयोगशाला कहा जा सकता है।

विविधता में एकता

स्विट्जरलैंड की साविधानिक महत्ता का तीसरा कारण यह है कि इस देश में यद्यपि विभिन्न भाषा-भाषी और वर्गवर्गवादी पाए जाते हैं तथापि उनमें एक राष्ट्रीय एकता विद्यमान है। स्विस गणतंत्र राष्ट्र की एकता और सुदृढ़ता का अपूर्व आदर्श है। देश के 19 पूर्ण कantonों और 6 अर्ध-कantonों में कई प्रजातियाँ रहती हैं जो विभिन्न भाषाओं और धर्मों की अनुगामनी हैं। देश की लगभग तीन चौथाई जनसंख्या जर्मन भाषा भाषी है, लगभग पाँचवा भाग फ्रेंच भाषा भाषी है और शेष इटालियन भाषा बोलते हैं। लगभग 1 प्रतिशत लोग रोमान्च (Romanch) नामक आदि-भाषा बोलने वाले हैं। धार्मिक भिन्नता की दृष्टि से लगभग 58 प्रतिशत लोग प्रोटेस्टेंट, 41 प्रतिशत रोमन कथालिक और 1 प्रतिशत यहूदी हैं। इन विभिन्नताओं के अतिरिक्त सामाजिक और आर्थिक विभिन्नताएँ भी

हैं। किन्तु इन उभय विविधताओं में एकता का अद्भुत अस्तित्व स्वित्जरलैंड में देखने का मिलता है।

स्वित्जरलैंड की इन विविधताओं में एकता के निश्चय ही कुछ कारण हैं। प्रथम, स्वित्जरलैंड में धार्मिक और भाषायी क्षेत्रों की सीमाएँ एक न होकर भिन्न-भिन्न हैं। एक धर्म के अनुयायियों की अनन्त भाषाएँ हैं और एक भाषा-भाषी निरुधर्मों का मानने वाला है। द्वितीय कण्टोन की सीमाएँ भी धर्म और भाषा के क्षेत्रों की सीमाओं में भिन्न हैं। एक ही कण्टोन के अंतर्गत विभिन्न धर्मालम्बी और भाषा-भाषी पाये जाते हैं तथा एक ही धर्म और भाषा के लोग कई कण्टोनों में रहते हैं। तृतीय, स्विस संविधान में धर्म-भाषा और मरुहिन के आधार पर नागरिकता में कोई भेदभाव नहीं करता। संविधान ने देश की सभी भाषाओं को राजभाषाओं के स्वीकार किया है। कुल मिलाकर इन सभी कारणों का यह परिणाम है कि स्वित्जरलैंड में विराधाभावा के प्रोच भी एकात्मकता दिखाई देती है। विभिन्नताओं के मध्य भी स्विस जनता की नव-नव में राष्ट्रीय चेतना का संचार है।

स्याई तटस्थता

स्वित्जरलैंड की सांविधानिक महत्ता का अंतिम प्रमुख कारण उसकी विलक्षण स्याई तटस्थता है। प्रबल और गठितराशी राज्या—जननी, इटली, फ्रांस आदि से घिरा होने पर भी वह अपनी तटस्थता और स्वतंत्रता की सुरक्षा करता चला आ रहा है। राष्ट्रों की भाग्य-निर्णायक मधियों में भी स्वित्जरलैंड की तटस्थता को स्वीकार किया है। राष्ट्रमध और वाद में अब मयुक्त राष्ट्रमध में भी स्वित्जरलैंड इसी शर्त पर सम्मिलित हुआ कि उसकी तटस्थता को भायता मिलती रहेगी। और तो और हिटलर तथा मुसालिनी ने भी स्वित्जरलैंड की तटस्थता को भंग नहीं किया। तटस्थता की नीति के कारण ही चोटी के अधिकांश अन्तराष्ट्रीय सम्मेलन स्वित्जरलैंड में ही होते हैं।

उल्लेखनीय है कि स्वित्जरलैंड की तटस्थता 'एकाकीपन नहीं है। यह देश विभिन्न अन्तराष्ट्रीय संस्थाओं का सन्निध सद्य है। पर उसका प्रत्येक वाक्य राजनीतिक निष्पक्षता और तटस्थता धारण किये रहता है। आज के गुटबन्दी-पूण जगत में उसका यह दृष्टिकोण बहुत ही सराहनीय है।

स्विस संविधान की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

(The Historical Background of the Swiss Constitution)

स्विस संविधान का वर्तमान रूपवस्तु एक क्रमिक विकास का परिणाम है। इसके संविधान-इतिहास को प्रायः 5 हिस्सों में बाटा जाता है—(1) प्राचीन सभ (1291 - 1798), (2) द्वैतवटिक प्रजातंत्र (1798 - 1803), (3) नेपोलियन काल (1803-1815), (4) सभ-राज्य (1815-1848), एवं (5) सन् 1848 से अब तक का वर्तमान सभ-शासन।

प्राचीन सघ अथवा सवग (1291 - 1798)

पहली अगस्त सन 1291 का अपनी आत्मरक्षा की दृष्टि से तथा आस्ट्रिया के प्रभुत्व को कम करने के लिए उरी, श्वेज तथा अण्टरवाल्डेन नामक तीन सम्प्रभु राज्यों ने एक 'स्थायी सघ (Perpetual League) की स्थापना की। यही भावी स्विस-सघ का बीजारोपण था। इस स्थायी सघ के लिए ही चौदहवीं शताब्दी के मध्य 'स्विट्जरलण्ड' नाम का प्रयोग आरम्भ हुआ।

सघ बनने पर आस्ट्रिया के राजा ने राज्या अथवा कैंटनो (Cantons) पर आक्रमण किया, किंतु युद्ध में कैंटनो की विजय हुई। सन् 1353 में स्थायी मैत्री सघ आठ कैंटनो का सघ (Confederation) बन गया। फ्रेच-नान्ति (1789) के समय सघ में 13 स्वतंत्र राज्य थे जिनमें अनेक समन्वितों द्वारा यह निश्चय हुआ था कि किसी एक राज्य पर हमला होने की सूरत में सभी राज्य तुरंत सहायता करेंगे। आपसी विवादों के हल के लिए पंच-फैमले (Arbitration) की व्यवस्था थी।

पर यह सघ शासन-प्रणालियाँ में विभिन्नता, धार्मिक मत-मतांतरों, केन्द्रीय सत्ता की कमी आदि के कारण बहुत ही निबल था। यह एक भौगोलिक सघ (Geographical Expression) मात्र था। सघ शासन का एक मात्र जग 'डाइट' (Diet) अप्रभावी सत्ता थी जिसके नियम सब कैंटनो पर लागू नहीं हो सकते थे।

हैल्वेटिक प्रजासत्त (1798 - 1803)

यद्यपि सभी कैंटनो में आय दिन सघप होते रहते थे, तथापि सघ अपना राजनैतिक व्यक्तित्व किसी न किसी तरह बनाये रहा। बाह्य आक्रमणों से रक्षा के लिए उनका सघ-रूप में एक बने रहना आवश्यक था। किंतु 1798 की फ्रेन्च क्रांति के बाद नैपोलियन ने आक्रमण करके स्विट्जरलण्ड पर अधिकार कर लिया। नैपोलियन ने फ्रांसीसी नमूने पर हैल्वेटिक गणतंत्र (Helvetic Republic) की स्थापना की। स्विट्जरलण्ड में एकात्मक सविधान की स्थापना की गई। गणतंत्र में सब कैंटन के केंद्रीय सरकार के प्रशासनिक क्षेत्र बना दिये गये। सारे देश के शासन के लिए सीनेट (Senate) तथा ग्रांड कौंसिल (Grand Council) नाम के दो सदन का विधान-मण्डल बनाया गया। कार्यपालिका गति पांच व्यक्तियों की एक ऐसी संचारण समिति (Directory) में निहित की गयी जिम्मा निर्वाचन विधान-मण्डल के दोनों सदनों द्वारा किया जाना था।

यह नवीन प्रशासन चल नहीं सका। एक ता स्विस जनता ऐसे केंद्रीयकृत प्रशासन की अभ्यस्त नहीं थी और दूसरे फ्रेच-सत्ता का आचरण स्विस जनता को बदाशत नहीं हो सका। फ्रेच-स्वरूप कैंटनो में विद्रोह खड़ा हो गया। साथ ही जब फ्रांस और आस्ट्रिया में युद्ध छिड़ा तो स्विट्जरलण्ड इस सघ में युद्ध-भूमि बन गया।

नैपोलियन युग (1803 - 1815)

स्विस लोग के विद्रोह से बाध्य होकर 1803 में नैपोलियन को कॅण्टनों की स्वतन्त्रता फिर से स्वीकार करनी पड़ी। 1803 के मध्यस्थता अधिनियम (The Act of Mediation 1809) द्वारा स्विट्जरलैण्ड में पुनः एक सघात्मक राज्य की स्थापना की गई। कॅन्ट्रों में एक नया (Diet) की स्थापना हुई। 6 नए कॅण्टन स्थापित किए गए। इस प्रकार कुल कॅण्टनों की संख्या 19 हो गई। लगभग 10 वर्ष तक देश में शांति रही किंतु नैपोलियन के पराभव के बाद कॅण्टनों के आपसी संघर्ष शुरू हो गए। सविधान का पूरा निरादर होने लगा।

सन् 1815-1848 का संशोधन

उपरोक्त स्थिति जितनी समय तक नहीं चली सकी। यूरोप के मित्र राष्ट्रों (Allied Powers) ने 1814 में स्विस डाइट (Diet) का एक नया सविधान बनाने के लिए विवश किया। यह नया निर्मित सविधान 1815 के पेरिस समझौते (Pact of Paris) के रूप में वियना कांग्रेस (Congress of Vienna) द्वारा स्वीकार कर लिया गया। इसके द्वारा कॅण्टनों का शासन के उस रूप में बनाये रखने की अनुमति दे दी गई, जो उनमें पुराने सविधान में प्रचलित थी। वियना कांग्रेस ने जहाँ एक ओर स्विटजरलैण्ड की आंतरिक राजनीतिक व्यवस्था निर्धारित की, वहाँ स्थायी रूप से इसको तटस्थ करके सदस्य के लिए इसकी वैदेशिक नीति भी निर्धारित कर दी गई। यह वस्तुतः इस प्रकार का सबसे महत्वपूर्ण और स्थायी वायदा। पेरिस समझौते में स्विस संघ में तीन राज्य सदस्यों की भी वृद्धि की—वालाइस (Valais), न्यू चटेल (New Chatel) तथा जेनेवा (Geneva)। ये कॅण्टन अभी तक फ्रांस के अधीन थे। इनके स्विस संघ में मिल जाने से स्विस राज्य-संघ की सदस्य संख्या 22 हो गई। इन 22 कॅण्टनों में से प्रत्येक कॅण्टन से दो अर्द्ध-कॅण्टन बनाए गए, अर्थात् इस प्रकार स्विटजरलैण्ड में कॅण्टनों की कुल संख्या 25 हो गई अर्थात् 19 पूर्ण कॅण्टन और 6 अर्द्ध-कॅण्टन।

सन् 1815 के पेरिस समझौते द्वारा अनुमति प्राप्त सविधान के अन्तर्गत सब कॅण्टनों का समान राजनीतिक-स्तर का मान लिया गया और स्थानीय मामलों में उन्हें पूरी स्वाधीनता दे दी गई। इस व्यवस्था के फलस्वरूप सन् 1815 में 1830 तक देश में शांति और समृद्धि रही, परंतु उदारवादी भावना और लोकतंत्र की प्रगति को अवश्य धक्का पहुंचा। लेकिन जुलाई, 1830 में फ्रांस में पुनः शांति हाथ ही स्विटजरलैण्ड में भी उदारवादी क्रान्ति का विगुल बज गया। इसके फलस्वरूप देश में प्रजातंत्र के सिद्धांतों के आधार पर एक आंदोलन का प्रारम्भ हुआ जिसका उद्देश्य यहाँ भी कॅण्टनों के सविधान में परिवर्तन किया जाए। राज्य परिषद् या डाइट (Diet) ने मधीय समझौते तैयार करने के लिए एक समिति नियुक्त की। किंतु कॅण्टनों में विद्यमान धार्मिक मतभेदों के कारण यह समिति कार्य नहीं कर सकी। सन् 1845 में कैथोलिक बहुमत वाले कॅण्टनों ने अपना अलग सघ

बना लिया। संध की स्थापना से गृह युद्ध प्रारम्भ हुआ, किंतु इसे एक मास के अंदर ही समाप्त कर दिया गया और कैथोलिक लोगों की रुढ़िवादिता का जन्म से मिटा सा दिया गया।

कैथोलिक केन्टन की पराजय से राष्ट्रीय एकता के जादोलन की विजय हुई। डाइट (Diet) ने एक नया संविधान बनाया जिस लोगो न जनमत संग्रह द्वारा स्वीकार किया। इससे वह संविधान अस्तित्व में आया, जिसे सन 1848 का संविधान कहा जाता है और जो समय समय पर विशेषकर 1874 में हुए महत्वपूर्ण परिवर्तनों के साथ आज भी प्रभावी है।

स्विस संविधान की प्रमुख विशेषताएँ

(Salient Features of the Swiss Constitution)

सन 1848 के मूल संविधान का 1874 में पूणतया संशोधित किया गया रूप ही स्विटजरलैण्ड की वर्तमान शासन प्रणाली का आधार है। इस संविधान द्वारा जिस शासन प्रणाली की रचना हुई है, वह अत्यंत देखने को नहीं मिलती। यह न तो विगड्ड न सदात्मक है और न विगुड्ड अध्यक्षतात्मक ही बल्कि इनमें दोनों का संयोग है। स्विस मधीय व्यवस्था भारत और अमेरिका की मधीय व्यवस्थाओं के बीच का रास्ता अपनाती है। स्विस संविधान जिन प्रमुख विशेषताओं के कारण अनुपम और पठनीय है, वे निम्न हैं—

निर्मित एवं लिखित संविधान

स्विटजरलैण्ड का संविधान अपने मूल रूप में निर्मित और लिखित है जिसे एक आयोग ने काफी सावधिचार के बाद तयार किया था और जो संध की डाइट द्वारा स्वीकृत किया जाकर 12 सितम्बर, 1848 से दश में लागू किया गया था। बाद में सन 1874 तक संविधान में पुनः व्यापक परिवर्तन लाए गए और यही संशोधित तथा परिवर्धित संविधान आज विद्यमान है।

स्विटजरलैण्ड का संविधान अमेरिकन संविधान की अपेक्षा 50 प्रतिशत अधिक लम्बा है। इसमें अनेक ऐसी बातें हैं जो सांविधानिक प्रवृत्ति को नहीं है। उदाहरणार्थ संविधान में मच्छली मारना, शिकार खलने, जुआ खेलने आदि क वारे में भी उल्लेख है। स्विस संविधान इसलिए भी लम्बा है कि उसमें संध आर ३ टनों का अधिकार क्षेत्र विस्तार से प्रतलाया गया है। जहाँ अमेरिका में निहित शक्तियों के सिद्धांत को महत्ता दी गई है वहाँ स्विटजरलैण्ड के संविधान में स्पष्टतया वर्णित शक्तियों को अधिक महत्त्व दिया गया है और इसीलिए संध तथा कंटनों में सामान्यतः कोई विरोध नहीं हाता पाया गया है।

लिखित संविधान के साथ ही कुछ परम्परागत व्यवस्थाओं का अन्तर्भाव का विश्वास भी स्विस संविधान में हुआ है। उदाहरणार्थ संविधान द्वारा विदगिया का नागरिकरण (Naturalization) संधीय सरकार का अधिकार है, किंतु कोई भी कंटन किसी भी व्यक्ति को अपने पक्ष नियमों के अनुसार, यदि अपनी

नागरिकता प्रदान करता है ता सध विवनिात अभिममय के वारण, उसे सधीय नागरिक मान लेता है ।

कठोर सविधान

इस देश का सविधान कठोर है, जिममे सगो इन करने की रीति माधारण विधि निमाण की नीति से भिन्न है । फिर नी यह सविधान इतना कठोर नहीं है जितना कि अमेरिका का । स्विस मविधान नी कठोरता ही यहा की मगात्मकता की रखा किा टूा है , पर मविधान मे परिम्यितियों के अनुहप डाने नी क्षमता भी है ।

स्विटजरलण्ड म सशाधन ढरों वाली और विरि निर्माण करने वाली सस्यायों नी अलग अलग है, उनके डाध और काय नी अलग अलग है । मशोवन के लिए व्यवस्थापिका के दोना मदन प्रस्ताव करें और फिर उस पर लोक निणय (Referendum) तथा बहुमत म कौणता द्वारा यह पारित हा जाए, तब मविधान मे मशोधन हो सकता है, अथवा 50 हजार मे अधिक मतदाता हस्ताक्षर सहित याचिका दें और फिर उस पर लोक निणय लिया जाए तो सविधान मे मशोधन हो सकता है । मविधान की इन मगाधन प्रक्रिया की स्पष्टता से निम्नानुमार समझा जा सकता है—

सशोधन प्रक्रिया—स्विस सविधान मे दो प्रकार के सशोधन का धायोजन है—

(अ) पूण सशोधन (Complete amendment)

(ब) आंशिक सशाधन (Partly amendment)

(अ) पूण सशोधन—(1) मविधान म पूण सशोधन करने का प्रस्ताव सधीय व्यवस्थापिका व एक सदन अथवा दानो मदना की जोर से आ सकता है । यदि दानो सदन उस पर सहमत हो तो उस पर लोक-निणय लेना आवश्यक है, जिसम सम्पूण नागरिका के बहुमत तथा समस्त कटना की बहुसख्या का समथन होना चाहिए । उनके पश्चात ही बट मशाधन स्वीकृत हो सता है । इस रीति को हम अनिवाय लोक-निणय (Obligatory Referendum) कहते हैं ।

(ii) यदि दाना म से एक सदन मशोधन से सहमत न हो अथवा पचास हजार स्विस नागरिक उसकी माग का प्रस्ताव रखे तो उम प्रश्न को लोक-निणय के हेतु उपस्थित कर दिया जाता है तो उसका पुननिरीक्षण करने के लिए दोनो सदन का पुन निवाचन किया जाता है । निवाचन के पश्चात नव-निर्वाचित विधान-मण्डल उसका पुननिरीक्षण करता है । यदि दोनो सदन सहमत हा तो यह प्रस्ताव नागरिका के समक्ष प्रस्तुत नहा किया जाता परन्तु उसके सशोधित प्रारूप की जनता की स्वीकृति के लिए रखना आवश्यक ह ।

(ब) आंशिक सशोधन—इस प्रकार के सशाधन नी उपयुक्त दाना रीनिया से उपस्थित किये जा सकते हैं । केवल इसम न यह है कि यदि दूसरी

के अनुसार आंशिक संशोधन का प्रस्ताव 50,000 नागरिकों के द्वारा उपस्थित होता है तो वे उस अनिर्मित उपक्रम (Unformulated Initiative) प्रस्तुत कर सकते हैं। उस पर विधान मंडल यदि अपनी स्वीकृति दे देती है तो वह स्वयं विधेयक का प्रारूप तैयार करके लोक-निर्णय के लिए भेज देती है, परंतु यदि उसे वह ज़रूरीवार करे तो भी उस प्रश्न का जनता के समक्ष उपस्थित करना पड़ता है। यदि जनता इस मिश्रण को स्वीकृत कर लेती है तो उसे विधेयक तैयार करके लोक-निर्णय को भेजना पड़ता है।

यदि वह संशोधन का भाग विधेयक के रूप में है तो उसे मसदा का गीघ्र ही जनमत संग्रह के लिए भेजना पड़ता है परंतु इसके साथ वह अपना भी विधेयक प्रस्तुत करती है। दोनों ही लोक-निर्णय के लिए रखे जा सकते हैं। परंतु इनमें भी आवश्यक है कि सब संशोधन जाबकाश के तना में जविकाश मतदाताओं द्वारा स्वीकृत हो। कंटनों का बहुमत जानने के लिए पूरा कंटन का एक मत तथा जद्ध-कण्टन का जाधा मत गिना जाता है। जत स्वीकृति के लिए 11 $\frac{1}{2}$ कंटन की महमति आवश्यक है।

अतएव हम इस निष्कर्ष पर पहुंचते हैं कि संविधान के अनुसार जनता और सघीय व्यवस्थापिका दोनों ही संशोधन का प्रस्ताव रख सकते हैं तथा उसकी अंतिम स्वीकृति नागरिकों पर ही निर्भर है।

निराला सघात्मक स्वरूप

स्विस संविधान का सघात्मक स्वरूप कुछ विलक्षण ही है—

प्रथम स्विटजरलण्ड बाइन कंटन (जयवा 16 पूरा तथा 6 जद्ध-कण्टन) का शासन सघ है। उसके कण्टनों को कभी समाप्त नहीं किया जा सकता। इसी प्रकार स्वयं सघ भी समाप्त नहीं हो सकता।

दूसरे, अमेरिका की भांति नयी इकाइयों को सघ में सम्मिलित करने की भी कोई व्यवस्था संविधान में नहीं है।

तीसरे, अमेरिकन संविधान जहां सघवाद की सम्प्रभुता पर स्थिर है वहां स्विस संविधान में कण्टन की सम्प्रभुता को महत्त्व दिया गया है।

चौथे, स्विस सघीय व्यवस्था में संविधान की सर्वोच्चता है केवल और कण्टन के मध्य शक्ति वितरण का व्यवस्था भी है, किंतु यायपालिका का, विधिया को जवध घापित करने, संविधान की व्याख्या करने जयवा यायिक पुनरावलोकन का कोई अधिकार नहीं है। यायाधीशों का निर्वाचन एक नियत अवधि के लिए व्यवस्थापिका द्वारा किया जाता है। यायपालिका का संविधानिक विवादों को तय करने का भी कोई अधिकार नहीं दिया गया है।

पांचवां, स्विस संविधान सांस्कृतिक सघ की भी स्थापना करता है। उसमें विविध भाषाओं धर्मों और संस्कृतियों के रूप में एक राष्ट्र के रूप में बंधे हैं। संविधान

में चारों भाषाओं को राज-भाषा का स्तर दिया गया है और सभी को अपने धर्म-पालन की पूरी छूट है। राज्य का रूप भी धर्म निरपेक्ष रखा गया है।

अतः में, स्विट्जरलैण्ड में दोहरी नागरिकता प्रचलित है। प्रत्येक नागरिक अपने कण्टन का तथा मध्य अथवा राज्य मण्डल का नागरिक है। संविधान लिखित है जिसमें प्रशासन के विभिन्न शाखाओं के कार्यों का निर्देश है। विधान मण्डल द्वि-सदनीय है तथा उच्च नदनों में सब इकाइयों का समान अनुपात में प्रतिनिधित्व है। संविधान सपीय व्यवस्था के अनुरूप कठोर है।

गणतंत्रवादी स्वरूप

स्विस संविधान का स्वरूप गणराज्य का है। जनता में ही प्रभुसत्ता निहित है। राज्य का प्रधान प्रत्यक्ष चुनाव के आधार पर अपना पद प्राप्त करता है। संविधान के छोटे अनुच्छेदों में कण्टनों का गणतन्त्रीय स्वरूप देने और अपनी सस्थाओं को गणतन्त्रीय ढंग पर निर्मित करने का उल्लेख है। कुलीनतन्त्रीय और ऐसी ही अन्य प्रवृत्तियों को रोकने का समुचित प्रबंध किया गया है।

अनुपम लोकतंत्र

स्विट्जरलैण्ड लोकतंत्र का श्रेष्ठतम उदाहरण है। महा प्रजातन्त्रात्मक सिद्धांतों का सर्वाधिक सफल प्रयोग हुआ है। शासन के प्रत्येक कार्य में जनता प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से अवश्य भाग लेती है। जनता की इच्छा का निर्माण नीचे से ऊपर की ओर हुआ है। कण्टनों से अधिक महत्त्व कम्यूनी का है और मध्य से अधिक महत्त्व कण्टनों का है। संविधान में जनता द्वारा मण्डलन किया जाता है। आरम्भिक, लाज निणय आदि द्वारा सर्वे साधारण की इच्छा का सर्वोपरि महत्त्व दिया गया है। स्विस संविधानों में अन्य संविधानों की अपेक्षा, स्वतंत्रता और समानता पर विशेष बल दिया गया है। यहां तक कि कार्यपालिका के सभी मन्त्री भी परस्पर स्वतंत्र और समान हैं।

स्विस लोकतंत्र और भी अनेक दृष्टियों से निराला है। स्विट्जरलैण्ड में वयस्व मताधिकार का प्रयोग मतदाताओं की मर्जी पर ही नहीं छाड़ दिया गया है, अपितु कुछ कण्टनों में उसे अनिवार्य बना दिया गया है और यदि कोई मतदाता अपना मत का प्रयोग नहीं करता तो उसे जुर्माना देना होता है। फिर भी दुर्भाग्यवश स्त्रियां अभी तक मताधिकार से वंचित हैं। स्विस लोग यह उपयुक्त नहीं समझते की स्त्रियां राजनीति में भाग लें।

अनुठी कार्यपालिका

स्विस कार्यपालिका, जो मधीय परिषद् (Federal Council) कहलाती बड़ी अनुठी है। व्यवस्थापिका के दोना सदना द्वारा निर्वाचित मात सदस्या से मिलकर यह बनी है। इस बहुल कार्यकारिणी (Plural Executive) के सभी सदस्या ही गवितया लगभग समान हैं। जख्यन भी अन्य सदस्यो के बराबर के दर्जे का होता है। सभी सदस्य वारी वारी से अध्यक्ष बनते हैं। स्विस क

इस दृष्टि से भी अनोखी है कि उसमें उत्तरदायित्व और स्थायित्व दोनों ही के गुण हैं। एक ओर तो वह व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है तथा दूसरी ओर व्यवस्थापिका द्वारा हटायी भी नहीं जा सकती। मंत्रिमण्डल केतनयोगी अर्थात्क सेवकों की तरह है जो व्यवस्थापिका के आज्ञानुसार काम करते रहते हैं।

अनूठी संसदीय व्यवस्था

स्विस संसदीय व्यवस्था अनेक दृष्टियों से अनूठी है। प्रथम, स्विस संसद व्यवस्था न पूरी तरह संसदीय ही है न पूरी तरह अध्यक्षतात्मक ही। संसद का प्रमुख (President) राजा भी है और प्रधानमन्त्री भी, तथा नाम मात्र का संसद प्रमुख भी है और वास्तविक संसद प्रमुख भी। दूसरे, स्विस कार्यपालिका संसद में ली जाती है, संसदीय कार्यवाही में भाग लेती है तथा संसद के प्रति उत्तरदायी भी होती है, किंतु संसद के अविश्वास के फलस्वरूप उसे त्यागपत्र नहीं देना पड़ता। तीसरे, स्थायित्व की दृष्टि से स्विस संसद यद्यपि अर्ध-स्थायक है, किंतु शक्तियों का पथक्करण नहीं पाया जाता। कार्यपालिका और व्यवस्थापिका दोनों एक दूसरे पर निर्भर हैं। चौथे मंत्रिमण्डल, संसदीय व्यवस्था की तरह, उत्तरदायित्व और पारस्परिक सहयोग की भावना में काम करते हैं किंतु सामूहिक उत्तरदायित्व के नाम पर वह अपनी आत्मा का बलिदान नहीं करना पड़ता। वे न केवल मंत्रिमण्डल बनकर संसद की बैठक में भी अपना स्वतंत्र मत व्यक्त कर सकते हैं। पाचवें, स्विस व्यवस्थापिका द्वि-संसदीय है और दोनों संसदों के अधिकार

। सी एफ स्ट्राग के शब्दों में "संसार में स्विस व्यवस्थापिका ही एक ऐसी व्यवस्थापिका है जिसके दोनों संसदों के कार्य में कोई महत्वपूर्ण भेद नहीं है।"

मूल अधिकार

भारतीय अथवा अमेरिकन संविधानों के विपरीत स्विस संविधान में किसी भी औपचारिक अधिकार पत्र का अभाव है। फिर भी वीसिया अनुच्छेद सम्पूर्ण प्रलेख में बिखरे पड़े हैं जो नागरिकों को अनेक महत्वपूर्ण अधिकार देते हैं।

अनुच्छेद चार के अनुसार सब लोग कानून की दृष्टि में समान हैं। अनुच्छेद 27 यह व्यवस्था करता है कि कृषकों के स्कूलों में भी धर्म निरपेक्षता के साथ प्रारम्भिक शिक्षा प्राप्त कर सकने की मदद की सुविधा होगी। अनुच्छेद 44 में कहा गया है कि किसी भी स्विस नागरिक को मध्य या अपन जन्म की कृष्णता की सीमा के बाहर निवासित नहीं किया जायगा। अनुच्छेद 49 के अन्तर्गत सब का धर्म और पूजा की स्वतंत्रता दी गयी है। अनुच्छेद 55 द्वारा प्रेम एवं प्रकाशन सम्बन्धी स्वतंत्रता दी गयी है, यद्यपि कि इसका दुरुपयोग न किया जाए। अनुच्छेद 56 नागरिकों का समुदाय बनाने की स्वतंत्रता देता है। अनुच्छेद 60 द्वारा स्विस नागरिकों का यह अधिकार दिया गया है कि किसी भी कृष्णता में स्वतंत्रतापूर्वक रहें और उनके माप कोई भी नहीं होगा।

इन मूल अधिकारों के उद्देश्य में यह तथ्य स्मरणीय है कि जहाँ भारत और

अमेरिका में मूल अधिकारों की रक्षा का भार स्वतंत्र न्यायपालिका का दिया गया है वहाँ स्विट्जरलैण्ड में ऐसा नहीं। शासन संचालन पर जनता का इतना बड़ा नियंत्रण है कि ऐसी व्यवस्था आवश्यक समझी ही नहीं जाती। पर साथ ही यह बात भी है कि अन्य लोकतंत्रीय देशों के समान ही स्विट्जरलैण्ड में भी यह अधिकार अनियंत्रित नहीं है। वहाँ भी समाज के सार्वजनिक हितों की दृष्टि से इनके प्रयोग पर अंकुश लगाया जा सकता है।

निष्कर्ष रूप में, स्विस् सविधान बहुत ही मौलिक और अनूठा है तथा सम्पूर्ण सौधामिक जगत के लिए विशेष आवरण का केंद्र है।

स्विस् सविधान का भविष्य (नया सविधान निर्माण के दौर में)

स्विट्जरलैण्ड का वर्तमान सविधान सम्भवतः निकट भविष्य में ही पूर्णतः परिवर्तित अथवा मशोदित हो जायेगा। सन् 1965 में सघीय व्यवस्थापिका में यह प्रस्ताव पास हुआ था कि 1974 में वर्तमान मशोदित सविधान को 100 वर्ष पूरे हो जायेंगे, अतः नयी समस्याओं और विज्ञान अनुभवों के आधार पर यह उचित होगा कि एक नया आशिय अथवा पूर्णतः मशोदित सविधान बनाया जाकर 1974 तक राष्ट्र के समक्ष प्रस्तुत हो जाए। इस प्रस्ताव पर स्विस् जनता की बहुत ही अनुकूल प्रतिक्रिया हुई थी। वर्तमान में सन् 1966 से ही यह कार्य एक सविधान आयोग के अधीन है। यह तो भविष्य ही बतलायेगा कि 1974 तक आने वाले नये स्विस् सविधान का यथाथ स्वरूप क्या होगा? तथापि यह अवश्य है कि अभी इस सम्बन्ध में विकट समस्याओं और मतभेदों को पार करना है। नारी मताधिकार, सघीय न्यायपालिका का पुनर्गठन, न्यायपालिका और व्यवस्थापिका का सम्बन्ध, कण्टो एवं केंद्र का सम्बन्ध, आदि प्रश्न ऐसे हैं जिनका समुचित समाधान टेढ़ी-पैरी है।

2

स्विट्जरलैण्ड की संघीय व्यवस्था (THE SWISS FEDERAL SYSTEM)

“स्विट्जरलैण्ड का संघ (Confederation) विद्यमान साधोय राज्यों में सबसे पुराना है। ऐसा नाम होते हुए भी अब यह सबग न रहकर जिसका अर्थ शक्तिशाली के द्वीय सत्ता से विहीन राज्यों का एक विचिल संघोग है, वास्तविक रूप में एक संघ बन गया है।”

—सी एफ स्ट्राय

स्विट्जरलैण्ड संघ (Federation) है या नहीं, इस प्रश्न पर काफी मतभेद है। संघ न मानने वालों का तर्क है कि मन् 1848 की जिस संधि से इसका निर्माण हुआ है वह कोई संविधान नहीं है और इसलिए इसका किसी संविधान पर आधारित संघ मानने की अपेक्षा एक सबग (Confederation) कहना चाहिए जिसका तात्पर्य राज्यों के ढीले ढाले गठन से होता है। उनका यह तर्क भी है कि संविधान में भी स्विट्जरलैण्ड का संघ (Confederation) कहा गया है न कि संघ (Federation)।

आज मान्यता यही है कि स्विट्जरलैण्ड सबग न होकर संघ है। यह ढीला ढाला गठन नहीं है बरन् उसमें के द्र को पर्याप्त शक्ति सम्पन्न बनाया गया है। संविधान में सबग शब्द का प्रयोग महज एव औपचारिकता है, अथवा प्रस्तावना में स्विस संघ की स्थापना का उद्देश्य यह है कि “अवयवी कण्टनों के संघ को मुद्द बनाया जाय तथा उसके द्वारा स्विस राष्ट्र की एकता, शक्ति और सम्मान की रक्षा एव वृद्धि की जाय।” के भी बहीयर ने ‘नबग’ और ‘संघ’ को इस स्थल पर पर्यायवाची माना है। संविधान के अनुच्छेद दा के अंतगत भी एव ठोस और एकतापूर्ण संघ बनाने का विचार प्रकट किया गया है। संघठन की दृष्टि से भी संविधान द्वारा एक संघीय ढांचे की व्यवस्था की गयी है। उदाहरणार्थ दाहरे पात्रन की व्यवस्था है तथा के द्वीय और कण्टनों की सरकारों के अधिकारों का स्पष्ट बणन

किया गया है। इसके अलावा कैंटनों को सघ का निर्माण करने वाले समान भागीदारों के रूप में माना गया है। सबसे बड़ी बात यह है कि सघ को सदैव के लिए अटूट और स्थायी बनाया गया है। सबगं में इकाइया इच्छानुसार अपने को अलग कर सकती हैं, लेकिन स्विस सघ में ऐसी व्यवस्था है कि उसकी कोई इकाई स्वेच्छा से सघ से पृथक् नहीं हो सकती। इसीलिए स्विस सघ को शाश्वत कैंटनों का शाश्वत सघ (Indestructible Union of Indestructible Cantons) कहा गया है।

इस सघ में 19 पूरे कैंटन और 6 आधे कैंटन सम्मिलित हैं। दूसरे शब्दों में बाईम प्रभुसत्ताधारी कैंटनों (जिनमें 3 कैंटनों का विभाजन कर दिया गया है अर्थात्, 19 पूरे और 6 आधे कैंटनों) से मिलकर स्विस सघ का निर्माण हुआ है। प्रत्येक अर्द्ध-कैंटन भी पूण स्वतंत्र है। वह किसी भी पूण कैंटन से केवल दो बातों में भिन्न है—प्रथमतः वह राज्य परिषद (Council of State) में केवल एक प्रतिनिधि भेजता है जबकि पूण कैंटन को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है, एवं द्वितीयतः वह उन सब प्रश्नों पर जिनका सम्बन्ध मन्त्रिमण्डल में सशोधन करने से है केवल जाये मत का अधिकारी है।

स्विस सघ और उसमें सघात्मकता के तत्त्व

स्विट्जरलैंड के सघीय व्यवस्था में उन सभी मुख्य तत्त्वों का समावेश है जो एक सघात्मक व्यवस्था के लिए आवश्यक है। निम्न विवेचन से यह भली प्रकार स्पष्ट हो सकेगा।

दोहरी शासन व्यवस्था

सघ व्यवस्था के अनुरूप स्विट्जरलैंड में दोहरी शासन प्रणाली है। यह सघ 25 कैंटनों के सम्मेलन से बना है—जिनमें 19 पूर्ण कैंटन हैं और 6 अर्द्ध-कैंटन। अर्द्ध कैंटन भी पूण कैंटनों के समान ही स्वतंत्र हैं। केवल दो बातों में वे पूण कैंटन से भिन्न हैं—पहली बात यह है कि प्रत्येक अर्द्ध कैंटन उच्च सदन राज्य परिषद में केवल एक प्रतिनिधि भेजती है, जबकि प्रत्येक पूण कैंटन को दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। दूसरी बात यह है कि प्रत्येक अर्द्ध-कैंटन को उन सभी प्रश्नों पर जिनका सम्बन्ध मन्त्रिमण्डल में सशोधन करने से है, केवल आधे मत का अधिकार है। स्विस सघ में केन्द्रीय और इकाई सरकारें अपने निमाण और जीवन के लिए एक दूसरे पर आश्रित नहीं हैं। वे सविधान की कृति हैं। वे स्वयं एक दूसरे को नष्ट नहीं कर सकते हैं। सविधान में सशोधन द्वारा ही किसी के अस्तित्व में परिवर्तन लाया जा सकता है। पुनर्रचना, सघ और कैंटनों की सरकारों को समान स्थिति प्राप्त है। सविधान द्वारा निर्धारित अपने अपने काम-क्षेत्र में दोनों ही स्वतंत्र हैं और एक दूसरे के क्षेत्र में हस्तक्षेप नहीं कर सकते।

स्विस सघीय व्यवस्था की यह विशेषता है कि सभी कैंटन समान हैं। प्रत्येक कैंटन का निजी सविधान है। उनकी नागरिकता के अपने अलग-अलग नियम

है, उनकी अपनी निजी विधियाँ और प्रथाएँ हैं। आशय यह है कि मघात्मक व्यवस्था के अनुकूल स्विट्जरलैंड में दोहरी नागरिकता है, दाँटेर अधिनियम है और दाहरी नायपालिका की व्यवस्था की गई है।

इस प्रकार दोहरी शासन व्यवस्था का सघात्मक तत्त्व स्विस सघ में पूरी तरह विद्यमान है।

शक्तियों का वितरण

केन्द्र और अवयवी इकाइयों के बीच शक्तियों का विभाजन दूसरा महत्वपूर्ण सघीय सिद्धांत है। स्विट्जरलैंड में अन्य सघीय मविधानों की तरह ही सविधान द्वारा शक्तियों का वितरण किया गया है। शक्तियों के वितरण में 'गणना व अवशेष' का सिद्धांत (Principle of Enumeration Residuum) का प्रयोग किया गया है। सघीय सरकार की शक्तियों को गिना व अवशिष्ट शक्तियों को कैंटनों की सरकारों का माना गया है। राष्ट्रीय महत्त्व के विषय सघ सरकार के काय क्षेत्र में सौंप दिये गये हैं और गैर विषय कैंटनों के अधिकार में रखे गये हैं। सविधान में शक्तियों का वितरण निम्नलिखित चार भागों में बाँटा जा सकता है—

1 सघीय अधिकार क्षेत्र—कुछ काय जन्य रूप से (Exclusively) सघीय सरकार के अधिकार-क्षेत्र में रखे गये हैं, जैसे विदेशों के साथ सम्बन्ध स्थापित करना, सभा नियंत्रण करना, कण्टों के झगड़ों का निपटाना, आदि।

2 समवर्ती अधिकार—कुछ विषय ऐसे हैं जिन पर कैंटनों तथा सघीय सरकार दोनों का समवर्ती अधिकार-क्षेत्र (Concurrent Jurisdiction) है। परन्तु यदि सघ और कैंटनों के कानूनों में विरोध हो, तो सघीय कानून ही मान्य होते हैं, कैंटनों के नहीं।

3 विभक्त अधिकार—स्विस शासन व्यवस्था में शक्तियों के वितरण की एक विशेषता यह है कि वहाँ एक सूची विभाजित-विषयों की है। ऐसे विषयों का कुछ भाग केन्द्र के अधिकार में है और कुछ भाग कैंटनों के अधिकार में है। उदाहरणस्वरूप, विदेशों से सविया करना सघीय अधिकार क्षेत्र में है, परन्तु कैंटन अपने निकटवर्ती देशों से सविधान द्वारा निश्चित सीमाओं के अंतर्गत कुछ विषयों पर सविया कर सकते हैं। इसी तरह शिक्षा की व्यवस्था और संचालन का काय भी सघ तथा कैंटनों में बाँटा हुआ है। अनिवाद्य और निशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करना कैंटनों का कर्तव्य है परन्तु सघ का यह निरीक्षण करने का अधिकार है कि कैंटन अपने कर्तव्य का पालन कर रहे हैं या नहीं। कृषि और विवाह जैसे विषय विभाजित विषयों की सूची में सम्मिलित हैं।

4 अवशिष्ट अधिकार—उपरोक्त अधिकारों को छोड़ कर अवशिष्ट सब अधिकार (Residuary Powers) कैंटनों को सौंपे गये हैं। इन अवशिष्ट अधिकारों का कही स्पष्ट उल्लेख नहीं है।

इस तरह स्पष्ट है कि स्विस सविधान में सघात्मकता का आशय तत्त्व-शक्ति का वितरण विद्यमान है।

सविधान की सर्वोच्चता

सघीय व्यवस्था की एक महत्त्वपूर्ण विशेषता सघ में सविधान का सर्वोच्च होना है। यह तत्त्व भी स्विस सविधान में लगभग पूरी तरह विद्यमान है। सविधान लिखित है तथा किसी प्रकार के विवाद का निवारण सविधान के उद्देश्यों के अंतर्गत ही होता है। सविधान वहाँ सभसे उच्च मान्य है और सामान के सभी अंगों को उसी के द्वारा शक्ति प्राप्त होगी है। कौटना की सरकारों का शासन सभ की अधिकार क्षेत्र प्रदत्त न होकर सविधान द्वारा दिए हुए हैं। सविधान जन्मे सघ को स्वतंत्र अस्तित्व प्रदान करता है उसी प्रकार यह कण्टनों को भी स्वायत्त अस्तित्व प्रदान करता है और सघ व कण्टन दोनों ही के लिए वह समान रूप से माय है। दाना में स कोई भी सविधान की अवज्ञा नहीं कर सकता। किंतु इस मद्दे में यह उल्लेखनीय है कि यद्यपि सविधान सर्वोच्च है पर उस पर जनमत-संग्रह (Referendum) और आरम्भण (Initiative) के उपकरणों द्वारा पर्याप्त मात्रा में पूर्ण जन शासन नियंत्रण रखा गया है। सविधान की सर्वोच्चता के विषय में अंतिम बात यह है कि सघीय न्यायपालिका को सविधान की व्याख्या करने का कोई अधिकार नहीं है।

न्यायपालिका की सर्वोच्चता

न्यायपालिका की सर्वोच्चता का विषय में स्वित्जरलण्ड सघात्मकता की कसौटी पर पूरा गहो उतरता। इस सम्बन्ध में वह अमेरिका के सघ से भिन्न है। स्विस सघाच्च न्यायालय को सघ व राज्य के सर्वोच्च न्यायालय के समान सविधान की व्याख्या करने की शक्ति नहीं है, क्योंकि स्वित्जरलण्ड का न्यायालय किसी भी सघीय कानून को सघीय सविधान के किन्हीं उपबन्धों का अतिक्रमण करने वाला बतलाकर उसे अमान्य घोषित नहीं कर सकता है। यह शक्ति तो स्पष्ट रूप से सविधान मण्डल के लिए छोड़ दी गई है जो कि विधि-अथवा कानून को पारित करता है। सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरावलोकन की शक्ति से सम्पन्न न करके मूल में प्रमुखतः यही कारण रहा है कि स्विस लोग वस्तुतः जनता की प्रत्यक्ष सत्ता में विश्वास करते हैं।

ऊपरी सदन में इकाइयों का प्रतिनिधित्व

सघीय व्यवस्था का एक सहायक तत्त्व यह है कि व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में सघ की इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व दिया जाता है, यद्यपि निचले सदन में उनकी प्रतिनिधित्व उनकी जनसंख्या के अनुपात के अनुसार होता है।

स्विस सघात्मक व्यवस्था में यह सहायक तत्त्व भी पूरी तरह विद्यमान है, यद्यपि वहाँ पूरे कौटना व जड़-कण्टनों में अंतर अवश्य देखा जाता है। विधान-मंडल के ऊपरी सदन में प्रतिनिधित्व की व्यवस्था ऐसी है कि प्रत्येक पूरा कण्टन

दो और जड़-कैप्टन एक प्रतिनिधि भेजता है। स्विट्स व्यवस्था की यह विशेषता भी है कि वहाँ कैप्टनों को अपने प्रतिनिधियों का कायकाल स्वयं निश्चित करने का अधिकार है। परिणामस्वरूप वहाँ उच्च सदन के जो सदस्य होते हैं, वे अलग अलग कायकाल के होते हैं। अमेरिका में कायकाल सम्बन्धी यह विभिन्नता नहीं पाई जाती और न ही राज्यों को अपने प्रतिनिधियों का कायकाल स्वयं निश्चित करने का अधिकार है।

सशोधन काय में इकाइयों का अधिकार

मधीय व्यवस्था के अनुरूप स्विट्जरलैंड में सशोधन के प्रस्तावित करने में और उसकी पृष्टि करने में मध्य की इकाइयों में जनता का पूरा पूरा हाथ है। संविधान में कोई भी सशोधन केवल तभी पारित समझा जा सकता है जबकि जाघे से अधिक कैप्टनों द्वारा वह स्वीकार कर लिया जाए। जहाँ अमेरिका में स्वीकृति राज्यों की व्यवस्थापिकाओं की होती है, वहाँ स्विट्जरलैंड में स्वीकृति कैप्टनों के लागू की जाती है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सिर्फ यायापालिका की सर्वोच्चता के तत्त्व को छोड़कर स्विट्जरलैंड के संविधान में संघ शासन पद्धति के सभी लक्षण विद्यमान हैं। यायापालिका की प्रधानता के सदर्भ में यह तथ्य महत्वपूर्ण है कि स्विट्जरलैंड में अंतिम निर्णय स्वयं जनता के हाथों में रहना है। जहाँ जहाँ कि मी एफ स्ट्रांग (C F Strong) ने कहा है, "वहाँ मधीय यायालय की यायिक पुनरावलोकन का सम्पूर्ण अधिकार देने की आवश्यकता ही नहीं उठती है।"

केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति एवं कैप्टनों और संघ सरकार के आपसी सम्बन्ध

अब देना की तरह स्विट्जरलैंड में भी, संघात्मक शासन के वायजू केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति उदर रही है। निम्नलिखित तथ्य इन प्रवृत्तियों के परिचायक हैं—

1 स्विट्स के द्वीय मन्त्रा बहुत शक्तिशाली हैं और आवश्यकता पड़ने पर कैप्टन में मन्त्रिक शक्ति का प्रयोग कर सकती हैं।

2 कैप्टन को अधिकार है कि आ तरिक अव्यवस्था हान पर किसी भी कैप्टन का शासन अपने अधिकार में लें।

3 प्रत्येक क्षेत्र में मधीय संविधान के नियम लागू होने हैं। इस प्रकार कैप्टन यथायत्त कहीं भी सम्प्रभुता-सम्पन्न नहीं हैं।

4 कैप्टन का कोई कानून यदि मधीय कानून के प्रतिकूल हो तो मधीय कानून में ही मायना मिलती है।

5 कैप्टनों के पास केवल स्थानीय महत्त्व की शक्तिशाली हैं जबकि मधीय सरकार के पास सम्प्रभुता सूचक शक्तियाँ हैं जिनके माध्यम में वह कैप्टनों पर छाया रह सकता है। जहाँ मुद्रा एवं वय व्यवस्था से सम्बन्धित अधिकार ही

इतना व्यापक है कि उसके प्रयोग से केन्द्र समस्त कण्टनों के आर्थिक और व्यापारिक जीवन पर नियन्त्रण कर सकता है।

6 कण्टनों का अन्तराष्ट्रीय विधि के अनुसार कोई व्यक्तित्व नहीं है।

7 कण्टन के सघीय क्षेत्र में हस्तक्षेप को केन्द्र अनेक उपायों से रोक सकता है पर सघीय हस्तक्षेप को रोकने के साधन कण्टनों के पास नहीं है।

8 कण्टनों के छाड़ो में सघ का ही निर्णायक शक्ति प्राप्त है।

9 कण्टन न मघ से पृथक हो सकते हैं और न परस्पर कोई सधि ही कर सकते हैं।

10 बहुत बड़ी सीमा तक कण्टन सघ की वित्तीय सहायता पर आश्रित हैं। अशान्ति अथवा उपद्रव के समय भी उन्हें सघ से सहायता की याचना करनी पड़ती है।

11 कण्टनों का अपने सवधानिक ससोधनों पर सघ की स्वीकृति लनी पड़ती है। कण्टन का ससाधन सघीय सविधान के प्रतिकूल नहीं हो सकता।

12 सघीय 'यायालय कण्टन के कानून को अवैध घोषित कर सकता है, पर सघीय कानून को अवैध घोषित करने का उसे अधिकार नहीं है।

उपयुक्त व्यवस्थाओं के कारण ही डूपरेज ने कहा है कि "स्विट्जरलण्ड के सविधान न मत्रग को वस्तुतः ऐसा रूप प्रदान कर दिया है, मानो वह कण्टनों का शिक्षक और निरीक्षक है।

उपयुक्त विवेचना से यह निष्कर्ष निकालना गलत होगा कि कण्टनों की सविधानिक शक्ति दूय है। सूक्ष्मता से देखने से मालूम होगा कि स्विम राजनीति का आरूपण—केन्द्र कण्टन हैं और कण्टनों की अपनी राजनीति तथा उनका अपना जीवन भी है। यदि केन्द्रीय सरकार अनाधिकार रूप से कण्टनों की शक्तियों का प्रहार करती है तो कण्टनों के पास अपनी रक्षा के साधन आरम्भ और जनमत राग्रह है। छोटे या बड़े सभी कण्टनों को स्विट्जरलण्ड के ऊपरी मदन में समान प्रतिनिधित्व का अधिकार है और इसके द्वारा कण्टनों के हितों का संक्षण होता है तथा केन्द्र द्वारा कण्टनों की शक्ति को कुचलने का प्रयास सफल नहीं हो सकता। इसके अतिरिक्त नागरिकों के जीवन में सघ की अपेक्षा कण्टनों का प्रभाव ही अधिक व्यापक है। कण्टन राजनीतिक प्रयोगशालाओं के लिए महत्त्वपूर्ण हैं। स्विस जनता का स्वतन्त्रता प्रिय है और कण्टनों की स्वायत्तता उनके लिए महत्त्वपूर्ण है। वह समझती है कि नतिक व सांस्कृतिक जीवन की पवित्रता तभी रह सकती है, जब कण्टनों की स्वाधीनता अक्षुण्ण बनी रहे। कण्टन इन दृष्टि से भी महत्त्वपूर्ण हैं कि उनके सरकारी अधिकारी सघीय मसद के सदस्य हो सकते हैं। पुनश्च, कण्टनों का अवशिष्ट विषया पर अधिकार है और ये अधिकार व्यापक हैं क्योंकि ये सघीय अधिकारों के समान स्पष्ट और अंकित नहीं हैं। साथ ही कण्टन समवर्ती विषयों पर भी कानून बना सकते हैं, शत केवल इतनी ही है कि वे

संघीय कानून के प्रतिकूल न हो। फिर, राष्ट्रीय कायपालिका में अधिक से अधिक कैंटनों की प्रतिनिधित्व देने का प्रयत्न किया गया है और राज्य परिषद या ऊपरी सदन में अध्यक्ष और उपाध्यक्ष पद को प्राप्त करने के लिए बारी बारी से अलग अलग कंटनों को अवसर दिया जाता है। इसके अतिरिक्त यह बात भी महत्वपूर्ण है कि संघ की सरकार जनता पर स्वयं सीधे कर नहीं लगा सकती। स्विट्जरलैंड की जनता ने ऐसे किसी भी प्रस्ताव को अभी तक अस्वीकार ही किया है। फिर यह भी नहा भूलना चाहिए कि नागरिकता राजनीतिक जीवन का आधार होती है। स्विट्जरलैंड में नागरिकता का निवास कंटनों में है। प्रत्येक व्यक्ति को संघ का नागरिक होने के लिए आवश्यक है कि वह किसी न किसी कंटन का नागरिक हो। अतः नागरिकता का दृष्टि से भी कंटन अधिक महत्वपूर्ण है।

अतः में यही कहा जा सकता है कि संघ के हाथों में शक्ति का केन्द्रीयकरण इतना नहीं हुआ है कि कंटनों का कोई स्वतन्त्र अस्तित्व ही नहीं रह गया है। फिर भी केन्द्रीयकरण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के जिस स्तर के प्रति अण्ड्रे ने संकेत किया है, उसके प्रति स्विस जनता का सचेत रहना उचित ही होगा, इसमें कोई संशय नहीं। श्री अण्ड्रे ने लिखा है कि "इस विकासमान केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति में यह अर्थ निहित है कि ज्यों-ज्यों केन्द्रीय शक्ति अपना अधिकार क्षेत्र बढ़ायेगी, त्यों-त्यों कंटनों की प्रभुता नष्ट होती जाएगी और अतः में वे साधारण प्रशासन के जिले मात्र रह जायेंगे और केन्द्रीय शासन की प्रत्येक आज्ञा को मानना-भर ही उनका काम रह जाएगा।"

3

स्विट्जरलैंड की व्यवस्थापिका (THE SWISS LEGISLATIVE)

“जनता द्वारा कटनो के अधिकारो की व्यवस्था के साथ, सघ
को सर्वोच्च-सत्ता का प्रयोग सघीय सभा द्वारा किया
जाता है ।

—स्विस सविधान

स्विट्जरलैंड की सघीय सरकार के चार अंग हैं—

1 व्यवस्थापिका जिसे सघीय सभा (Federal Assembly) कहते हैं
और जो जनता के प्रतिनिधियो के आधार पर संगठित की जाती है ।

2 कामपालिका जिसे सघीय परिषद् (Federal Council) कहते हैं,
जिसके सात सदस्य होते हैं ।

3 न्यायपालिका जिसे सघीय न्यायालय (Federal Tribunal)
कहते हैं ।

4 जनता के प्रत्यक्ष जनतंत्र के माध्यम जन-मत-संग्रह (Referendum)
तथा आरम्भक (Initiative) ।

स्विस सविधान के अनुच्छेद 71 के अनुसार सघीय व्यवस्थापिका, जिसे
सघीय सभा (Federal Council) के नाम से पुकारा जाता है, शासन सूत्र में
सर्वोच्च-सत्ता (Supremacy) का उपभोग करती है और यह द्वि-सदनात्मक है ।
स्विस जनता तथा कटनो के अधिकारो को छोड़कर वह सघ की सर्वोच्च शक्ति का
उपभोग करती है । शासन के अर्थ दो अंगों अर्थात् सघीय परिषद् (Federal
Council) तथा सघीय न्यायालय (Federal Tribunal) की सत्ता उसके
नीचे है ।

सघीय व्यवस्थापिका की विशेषताएँ

(The Peculiarities of the Swiss Legislature)

सत्ता की सर्वाधिकारिता—प्रायः सघीय शासन व्यवस्था में कामपालिका और

व्यवस्थापिका पर याचिका का अयुक्त रखा जाता है किन्तु स्विस व्यवस्थापिका इस दृष्टि से निरालापन लिए हुए है। स्विट्ज़रलैंड में व्यवस्थापिका की सर्वोच्चता इस सीमा तक स्थापित की गई है कि याचिका भी उसके द्वारा बनाए गये कानूनों के पुनरावलोकन (Judicial Review) का अधिकार भी प्राप्त नहीं है। और तो और कुछ मामलों में तो उस संघीय याचिका के निणयो को भी रद्द कर देने का अधिकार है। संघीय सभा ही स्विस कार्यपालिका अर्थात् संघीय परिषद (Federal Council), के सदस्य का निर्वाचन करती है तथा संघीय न्यायालय के याचिकाओं का भी चयन करती है। वस्तुतः स्विस संघीय सभा की स्थिति अमेरिकन कांग्रेस और भारतीय संसद दोनों से ही उच्चतर है। कानून के कानून से संघीय कानून की उच्च स्थिति भी संघीय व्यवस्थापिका की सर्वोच्च शक्ति को इंगित करती है।

इस सम्बन्ध में संविधान के अनुसार संघीय सभा पर एक प्रतिबंध अवश्य है। संविधान में स्पष्टतः लिखा दिया गया है कि "नागरिकों और कैंटनों के अधिकारों के अधीन सभ की सर्वोच्च शक्ति का उपयोग संघीय-सभा करती है।" भाष्य यह हुआ कि व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार क्षेत्र में किन्हीं मामलों में जनता और कैंटन भी उसके सहअधिकारी हैं और वे अपने इन अधिकारों का प्रयोग जनमत संग्रह (Referendum) तथा आरम्भिक (Initiative) का प्रयोग करके करते हैं। इन साधनों के द्वारा जनता और कैंटन संघीय सभा द्वारा पारित कानूनों को रद्द कर सकते हैं।

समानपदीय द्वि-सदनीय व्यवस्था—स्विस संघीय सभा के दोना सदन राष्ट्रीय सभा (National Assembly) तथा राज्य सभा (Council of State) समानपदी हैं। सी० एफ० स्ट्रांग के शब्दों में स्विट्ज़रलैंड की कार्यपालिका की तरह ही वहाँ की व्यवस्थापिका भी विशिष्ट है, संसार में वही एक एसी व्यवस्थापिका है जिसके ऊपरी सदन का शक्ति निचले सदन की शक्ति से किसी भी प्रकार भिन्न नहीं है।

विविध भाषाओं का प्रयोग—स्विस व्यवस्थापिका के सदस्य देश की विविध भाषाओं का प्रयोग करने में पूर्ण स्वतंत्र है, क्योंकि संविधान के अंतर्गत उन सभी भाषाओं को राजकीय मान्यता प्राप्त है। संसदीय कार्यवाही का प्रकाशन भी जर्मन, फ्रेंच तथा कभी कभी इटालियन भाषा में किया जाता है।

संघीय सभा का संगठन

(Organisation of the Federal Assembly)

स्विस व्यवस्थापिका अथवा संघीय सभा का निम्न द्वि-सदनात्मक प्रणाली के आधार पर हुआ है। इसके दोनो सदन निम्न हैं—

(1) राष्ट्रीय सभा (National Council)—यह निचला सदन है।

(2) राज्य सभा (Council of State)—यह ऊपरी सदन है।

राष्ट्रीय सभा

(National Council)

रचना—इनका निर्माण जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा होता है। प्रत्येक कैंटन या ज़द्ध-कैंटन को प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्रों में बाटा जाता है। सदस्य संख्या निश्चित नहीं की गयी है। प्रत्येक 24 हजार व्यक्तियों पर एक प्रतिनिधि चुना जाता है किन्तु 12 हजार से अधिक जनसंख्या वाले क्षेत्र से भी एक प्रतिनिधि लिया जाता है। इस अतिरिक्त प्रत्येक कैंटन और ज़द्ध-कैंटन को दो-एक प्रतिनिधि भेजने का अवसर अवश्य दिया जाता है। वर्तमान काल में राष्ट्रीय सभा की सदस्य संख्या 196 है जो सन् 1940 की जनसंख्या के आधार पर है। सभा की सदस्य संख्या 200 की सीमा में ही रहे, इसके लिए यदि आवश्यक हो तो वह जनसंख्या बढ़ाई जा सकती है, जिस पर एक प्रतिनिधि चुना जाता है। पहले दो बार ऐसा किया भी जा चुका है। सन् 1931 में यह संख्या 20 हजार से बढ़ा कर 22 हजार और 1940 में 24 हजार कर दी गयी थी।

चू कि प्रतिनिधित्व का आधार जनसंख्या है, अतः स्वाभाविक रूप से बड़ी जनसंख्या वाले कैंटनों के प्रतिनिधि अधिक हैं और छोटी जनसंख्या वाले कैंटनों के प्रतिनिधि कम हैं।

कार्य—काल, बैठकें, वेतन आदि—राष्ट्रीय सभा का कार्य-काल चार वर्षों का है। पुरी की पुरी सभा का निर्वाचन प्रति चार वर्षों बाद होता है। संविधान के पूर्ण मसौदा पर मतभेद की सूरत में इस सदन का विघटन 4 वर्षों से पहले भी किया जा सकता है। सभा की बैठकें राज्य सभा की बैठकों के साथ-साथ ही होती हैं।

यदि राष्ट्रीय सभा के सदस्यों के एक-चौथाई लोग या कैंटन की सम्पूर्ण संख्या के एक-चौथाई कैंटनों की ओर से मांग की जाय तो संघीय परिषद् (Federal Council) दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुला सकती है।

राष्ट्रीय सभा के सदस्यों को कोई मासिक वेतन नहीं दिया जाता। सदन की बैठक के समय केवल दैनिक भत्ता और मांग-व्यय दिया जाता है। अतः अपने जीवन-निर्वाह के लिए सदस्यों को प्रायः दूसरे वैतनिक राजनतिक पद पर कार्य करना पड़ता है।

सदस्यों की योग्यता—राष्ट्रीय सभा की सदस्यता के लिए वे ही योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं जो मतदाताओं के लिए अर्थात् मताधिकार प्राप्त प्रत्येक स्विस नागरिक सदस्य बन सकता है। यह प्रतिबन्ध है कि धर्माधिकारी (Clergy) तथा राज्य सभा एवं संघीय-परिषद् के सदस्य राष्ट्रीय सभा के सदस्य नहीं बन सकते।

मतदाता—20 वर्ष की आयु पूरी कर चुकने वाला प्रत्येक पुरुष राष्ट्रीय सभा के निर्वाचन में मतदान कर सकता है। कटन की नागरिकता से वंचित कर दिये गये व्यक्तियों और स्त्रियों को मताधिकार नहीं है। विभिन्न कटनों में दिवालिया, भिक्षुका तथा दुष्चरित्र व्यक्तियों को मताधिकार नहीं दिया गया है।

निर्वाचन प्रणाली—इस सभा का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से गप्त मतदान द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर होता है। प्रत्येक कटन एक निर्वाचन क्षेत्र है जिसमें विविध ढल अपने प्रत्याशियों की सूची प्रस्तुत करते हैं। प्रत्येक सूची में उतने ही नाम होते हैं जितने स्थान उस कटन के हैं और मतदाता उतने ही मत देने का अधिकारी है जितने सदस्यों का निर्वाचन उस कटन में होता है। आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली का प्रयोग उन्हीं कटनों में किया जाता है जहाँ एक से अधिक सदस्यों का निर्वाचन है। जिन कैंडिडेटों में वोट एक सदस्य चुना जाता है वहाँ मतदान साधारण प्रणाली द्वारा होता है।

अध्यक्ष व उपाध्यक्ष—राष्ट्रीय सभा का प्रत्येक साधारण और असाधारण सत्र के लिए अपने सदस्यों में से एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष चुनने का अधिकार दिया गया है। अब, परम्परा के अनुसार, यह अधिकारी प्रत्येक अधिवेशन में नहीं बरन् प्रतिवर्ष चुने जाते हैं। काइसलर सदस्य लगातार दो वर्षों तक अध्यक्ष नहीं बन सकता और न कोई, जो एक वर्ष अध्यक्ष रहे चुका हो, अगले वर्ष के लिए पुनः अध्यक्ष या उपाध्यक्ष बन सकता है। अध्यक्ष राष्ट्रीय सभा की अध्यक्षता और कार्यवाही का संचालन करता है। सदन में शांति और व्यवस्था बनाए रखने, सदन के सम्मान और सुविधाओं की सुरक्षा का ध्यान रखने का उस पर उत्तरदायित्व है। उस निर्णायक मत देने का भी अधिकार है। सदन में जब विभिन्न नमित्तियों का निर्वाचन होता है तो अध्यक्ष भी साधारण सदस्यों के समान मतदान करता है। दोनों सदनों के मध्यवर्ती अधिवेशन में राष्ट्रीय सभा का अध्यक्ष ही सभापति बनता है।

राष्ट्रीय सभा के अध्यक्ष को कोई वेतन नहीं मिलता। उसका पद उतना निष्पक्ष भी नहीं होता जितना ब्रिटिश लोक-सभा या अमेरिका की प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष का होता है। प्रभाव और शक्ति की दृष्टि से भी यह पद विशेष महत्त्व का नहीं है। फिर भी यह पद पाने को सभी लाग्यमान रहते हैं क्योंकि अध्यक्ष को बहुत ही सम्मान की दृष्टि से देखा जाता है। ट्रुमन का उदाहरण यह पद आदर का है जिसकी जाकाया बड़े-बड़े राजनीतिज्ञ नेता करते हैं।

राज्य सभा (Council of State)

राज्य सभा स्विस संघीय सभा का उच्च या द्वितीय सदन (Upper or Second Chamber) है। संविधान के अनुसार यह निम्न सदन का अधीनस्थ (Subordinate) नहीं बल्कि समकक्ष (Co-equal) सदन है।

रचना—राज्य सभा की सदस्य संख्या 44 है। प्रत्येक कैंटन के दो प्रतिनिधि और प्रत्येक ज़ुद्ध—कैंटन का एक प्रतिनिधि होता है। अतः 19 कैंटन दो प्रतिनिधि के हिसाब से 38 प्रतिनिधि तथा 6 ज़ुद्ध कैंटन एक प्रतिनिधि के हिसाब से 6 प्रतिनिधि भजत हैं। यह सदा कैंटन का ही प्रतिनिधित्व करता है, सबग के नागरिकों का नहीं।

कायकाल व बठकें—स्विम राज्य सभा के सदस्यों के कायकाल में भी असमानता है। विभिन्न कैंटन अलग-अलग अवधियों के लिए सदस्यों को निर्वाचित करते हैं। फ़रस्वरूप राज्य सभा के 35 सदस्य 4 वर्ष के लिए, 5 सदस्य 3 वर्ष के लिए और 4 सदस्य केवल एक वर्ष के लिए चुन जाते हैं। प्रायः उनका वारवार पुनर्निर्वाचन होता रहता है। राज्य सभा की बठकें राष्ट्रीय सभा की बठका के ही साथ साथ होती हैं। किसी भी विषय पर सम्मिलित रूप से विचार करने के लिए राज्य सभा और राष्ट्रीय सभा की सम्मिलित बठक भी हो सकती है, यदि राष्ट्रीय सभा के सदस्यों का एक चौथाई भाग या कैंटन की एक-चौथाई संख्या सघीय परिषद (Federal Council) से प्रार्थना पर सघीय परिषद ऐसी सयुक्त बैठक जामात करे।

सदस्यों की योग्यता व प्रतिबंध एवं निर्वाचन आदि—सदस्यों की योग्यताये, उनकी निर्वाचन पद्धति, पदावधि आदि निर्धारण कैंटन के हाथ में है। चार कैंटन के प्रतिनिधि बठका के विधानमण्डल द्वारा एक कैंटन तथा तीन ज़ुद्ध—कैंटनो के प्रतिनिधि सावजनिक सभाओं द्वारा और शेष 14 कैंटनो तथा 3 ज़ुद्ध—कैंटनो के प्रतिनिधि व्यवस्क नागरिकों द्वारा चुने जाते हैं। वतन और भ्रष्टा आदि के निश्चय के सम्बन्ध में कैंटनो का स्वतन्त्रता है।

राज्य सभा के सदस्यों पर यह प्रतिबंध है कि वे राष्ट्रीय सभा व सघीय परिषद के सदस्य नहीं हो सकेंगे। सघीय न्यायालय का सदस्य होने पर भी प्रतिबंध है। साथ ही कैंटनो का अधिकार है कि वे अपनी सरकार के सदस्यों को राज्य सभा की सदस्यता ग्रहण करने की अनुमति दे।

अध्यक्ष और उपाध्यक्ष—राष्ट्रीय सभा की भांति ही राज्य सभा भी अपने सदस्यों में से ही अपना अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष चुनती है, किंतु यह चुनाव एक वर्ष के लिए किया जाता है। सुविधान के अनुसार यह निश्चय किया गया है कि किसी एक कैंटन के प्रतिनिधियों से अध्यक्ष उपाध्यक्ष लगातार दो वर्ष तक नहीं चुने जा सकते। इस व्यवस्था का स्वानाधिष्ठित परिणाम यह है कि समस्त कैंटनो के प्रतिनिधियों को इन पदों पर जामात होने का अवसर मिल जाता है। प्रचलित प्रथा के अनुसार एक सत्र का उपाध्यक्ष वारें सत्र में अध्यक्ष बना दिया जाता है। राज्य सभा के अध्यक्ष का भांति ही अधिकार प्राप्त है जो राष्ट्रीय सभा के अध्यक्ष का मिले हुए है। वही सभा की बठकों का सभापतित्व करता है, सदन में शांति

और सुव्यवस्था रखता है, सदन के नियमों का शिथिलकरण करता है तथा समान मत होने पर निर्णायक मत देता है।

संघीय सभा की शक्तियाँ और कार्य

(Powers and Functions of the Federal Assembly)

राष्ट्रीय सभा और राज्य सभा के संयुक्त रूप संघीय सभा को प्रत्येक वे ही व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार प्राप्त हैं जो साधारणतः राज्य व्यवस्थापन संस्थाओं को प्राप्त होते हैं।

प्रशासन सम्बन्धी शक्तियाँ

(1) संघीय सभा दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में संघीय परिषद के सदस्यों, उसके अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष, संघीय न्यायपालिका के न्यायाधीशों, संघीय बीमा निकाय (Federal Insurance Tribunal) के सदस्यों, सर्वोच्च सेनापति, विशेष जन अभियोजन (Extra ordinary Public Prosecutor), चांसलर आदि का निर्वाचन करती है। संघीय विधि द्वारा इसका अन्य किसी भी अधिकारी का चुनाव करने अथवा किसी चुनाव की पुष्टि करने का अधिकार दिया जा सकता है।

(11) संघीय सभा संघ शासन और संघ न्यायपालिका की कार्यवाहियों पर दृष्टि रखती है। संघ की सामान्य अधिनियम शक्ति को क्रियावित करने, मन्त्रिमंडल को शिथिल करने तथा संघ के कर्तव्यों का अच्छी तरह से पालन कराने का प्रयत्न करना इस सभा का अधिकार है।

(111) कान्टों की शासन व्यवस्था पर भी संघीय सभा का नियंत्रण रहता है। उसे यह अधिकार है कि वह कान्टों के संविधानों तथा उनके संशोधनों की उचित जांच करे और उन्हें स्वीकार करे। कान्टों के विदेशों से यदि कोई संधि-समझौते हों तो उनकी भी जांच करना और उन्हें स्वीकार या अस्वीकार करना संघीय सभा के कार्यक्षेत्र की बात है। आन्तरिक शान्ति बनाये रखने के लिए वह संघीय सेना का प्रयोग तक करने की अधिकारिणी है। यह कार्य व्यवहार में वस्तुतः संघीय परिषद द्वारा किया जाता है और संघीय सभा उसके द्वारा किये हुए कार्य पर अपनी स्वीकृति-मात्र देती है।

(1V) संघीय सभा के अन्य प्रमुख प्रशासनिक कार्य हैं, जिनमें दंडित अपराधियों को क्षमादान (Pardon) अथवा सामूहिक क्षमादान (Amnesty) प्रदान करना, संघीय सेना का नियंत्रण व नियंत्रण करना तथा संघीय प्रशासन का निरीक्षण और निर्देशन करना आदि। संघीय सभा को यह अधिकार भी है कि वह सरकार के अन्य व्यक्तियों के कार्यों के प्रतिवेदन प्राप्त कर सके। इन प्रतिवेदनों की जांच करके वह सम्बंधित व्यक्तियों को उसकी त्रुटियों की ओर ध्यान दिलाते हुए भूल सुधार के लिए कह सकती है। संघीय परिषद के विषय में नियम यह है कि संघीय सभा उसके निर्णयों को पलट नहीं सकती। उसके आदेशों को मन्त्रिमंडल में मानना संघीय परिषद के लिये आवश्यक होता है।

(v) वदेशिक सम्बन्ध पर सघीय सभा का पूर्ण नियंत्रण है। राष्ट्र के बाह्य भागमणों से रक्षा करना, उसकी स्वतंत्रता और तटस्थता की रक्षा करना, युद्ध की घोषणा करना, संधियों और समझौतों को करना आदि सभी काय सघीय सभा के अधिकार क्षेत्र में आते हैं। संधि वार्ता सामान्यतः सघीय परिषद द्वारा की जाती है, परन्तु जब उसका रूप अंतिम हो जाता है तो वे उसे सघीय सभा के समक्ष प्रस्तुत करती है। सघीय सभा यदि आवश्यक समझती है तो उन संधि को स्वीकार करने के लिये सघीय परिषद को अनुमति दे देती है। यह उल्लेखनीय है कि इस सम्बन्ध में सघीय सभा प्रायः अव्यादेश (Arretes) पारित कर देती है यद्यपि कुछ संधियों के विषय में अव्यादेशों पर वैकल्पिक जनमत संग्रह का प्रतिबंध भी लागू है।

व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ

सघीय व्यवस्थापिका सघीय विषयों पर कानून बनाती है। कार्यकारिणी भी विधेयक आदि तैयार करके व्यवस्थापिका के विचार विमर्श और स्वीकृति के लिये उन्हें प्रस्तावित करती है, किन्तु प्रायः व्यवस्थापिका अर्थात् सघीय सभा ही विधि निर्माण के प्रस्ताव अपनी ओर से प्रस्तावित किया करती है, यद्यपि उसकी इस शक्ति पर जनमत संग्रह तथा जनता की पहल-बदली का अकुश रहता है। जनता अपने वैकल्पिक व्यवस्थापन सम्बन्धी जनमत संग्रह (Optional Legislative Referendum) के अधिकार के अन्तर्गत सघीय सभा द्वारा पारित कानूनों को अस्वीकार कर सकती है परन्तु ऐसा केवल उसी व्यवस्थापन के विषय में होता है जिसे नियम के अन्तर्गत 'Law' की मंजू दी जाती है। सघीय सभा प्रायः दूमरे प्रकार के व्यवस्थापन का अधिक आश्रय लेती है जिसे अव्यादेश (Arretes) कहा जाता है। उन अव्यादेशों पर वैकल्पिक व्यवस्थापन सम्बन्धी जनमत संग्रह का प्रतिबंध नहीं होता जो सार्वभौमिक (Universally binding) न हो अथवा जिन्हें सदन के दोनों सदनों के सब सदस्यों ने "आवश्यक (Urgent) घोषित कर दिया हो। वैकल्पिक जनमत संग्रह के प्रतिबंध से बचने के लिये ही व्यवस्थापन का अधिकांश भाग प्रायः अव्यादेशों (Arretes) के रूप में होता है।

सघीय सभा के निणयो को अथवा उसके द्वारा पारित विधेयकों पर कार्यकारिणी अर्थात् सघीय परिषद को निषेध (Veto) करने का अधिकार नहीं है। यहाँ यह भी स्मरणीय है कि यद्यपि कार्यकारिणी व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है, किन्तु व्यवस्थापिका उसे पदच्युत नहीं कर सकती।

वित्त सम्बन्धी अधिकार

सघीय सभा को संध के वित्त पर पूर्ण अधिकार एवं नियंत्रण है। वह संध के आय-व्यय के लेख को स्वीकार करती है और संध की आर्थिक स्थिति पर नियंत्रण रखती है। उसको करो की मात्रा निश्चित करने तथा सरकारी आय को व्यय करने का अधिकार है। सघीय सभा ही सघीय सरकार के प्रमुख पदा की

उत्पत्ति और उनके लिए वेतन आदि विषय में नियम करती है। मध की ओर से दिये जाने वाले ऋणा के विषय में भी नियम करना मधीय सभा का ही काम है। बजट पर मधीय सभा की स्वीकृति अंतिम होती है, क्योंकि इस पर बकल्पिक जनमत संग्रह का प्रतिबंध नहीं होता।

मधीय परिषद का अपना वित्त सम्बन्धी वार्षिक प्रतिवेदन मधीय सभा को भेजना पड़ता है। मधीय परिषद पर वित्त नियंत्रण रखने के लिये सभा के दोनो सदस्यों की वित्त समितियों (Finance Committees) के तीन तीन सदस्यों का एक वित्तीय प्रतिनिधि मण्डल (Financial Delegation) नियुक्त है जो मधीय परिषद के व्यय पर नियंत्रण रखता है।

न्यायिक शक्ति

मधीय व्यवस्थापिका ही मधीय न्यायाधिकार का निरीक्षण तथा निर्देशन करती है। न्यायिक संगठन सम्बन्धी कानून बनाती है तथा मधीय न्यायालय के न्यायाधीशों को निर्वाचित करती है। मधीय न्यायालय अपनी वार्षिक रिपोर्ट मधीय सभा के सामने ही प्रस्तुत करता है। सभा कई मामलों में स्वयं अंतिम नियम के रूप में कार्य करती है। यह मधीय परिषद और मधीय न्यायालय अथवा बीमा न्यायालय के मध्य उत्पन्न विवादों या इन दोनों न्यायालयों में परस्पर उत्पन्न विवादों का नियम देती है। प्रशासन विधि सम्बन्धी मामलों में मधीय परिषद के नियमों के विरुद्ध यह सभा अपील सुनती है और उन पर अपना अंतिम नियम देती है। अपने द्वारा नियुक्त अधिकारियों के विरुद्ध भी यह कार्यवाही कर सकती है। सभ के न्याय विभाग के अधिकारियों द्वारा दंडित व्यक्तियों व मृत्यु दण्ड प्राप्त व्यक्तियों को यह क्षमादान भी दे सकती है।

स्पष्ट है कि जितने बहुमुखी और विविध कार्य स्विस व्यवस्थापिका द्वारा किये जाते हैं उतने कार्य संसार की बहुत कम व्यवस्थापिका करती हैं। परंतु यह उस सीमा तक सर्वोच्च नहीं है जिस सीमा तक ब्रिटिश संसद है। इसकी शक्ति पर संविधान द्वारा विविध प्रतिबंध लगा दिये गए हैं, जिन जनता के अधिकार, कानूनों के अधिकार तथा संविधान द्वारा अन्य मधीय प्राधिकारियों को दिये गये अधिकार। मन्चार्थ यह है कि स्विस शासन प्रणाली में मन्दीय सम्प्रभुता (Parliamentary Sovereignty) की अपेक्षा लोकप्रिय या मावजनिक सम्प्रभुता (Popular Sovereignty) का उच्च स्थान प्रदान किया गया है। जनमत संग्रह और आरम्भिक के द्वारा जनसत्ता स्वयं बधानिक एवं संविधानिक कार्य में सक्रिय रूप से भाग लेती है तथा स्वयं विधि निर्माण की प्रक्रिया का संचालन और नियंत्रित करती है। वैकल्पिक व्यवस्थापन सम्बन्धी जनमत संग्रह (Optional Legislative Referendum) की व्यवस्था का प्रतिबंध मधीय सभा को कानून पर मावधानिक दृष्टि से तो है हाँ परंतु व्यवहार में भी उसका प्रयोग पयाप्त होता है। मधीय सभा का महत्व इस दृष्टि से भी पूर्वापेक्षा कम हुआ है कि मधीय

परिपद ने स्विस शासन सूत्र में अपना महत्वपूर्ण स्थान बना लिया है। अन्य देशों के समान ही स्विट्जरलैंड में भी व्यवस्थापन काय इतना अधिक बढ़ गया है कि सघीय सभा अधिकांश काय के लिये सघीय परिपद का मुह ताकती है। इमीलिये रेपाड (Reppard) ने कहा है कि 'सघीय सभा के साविधानिक अधिकारों के होते हुए भी आज नन्व स्पण्टत सघीय परिपद के हाथ में चला गया है।'

विधि-निर्माण-प्रक्रिया

(The Law making Procedure)

अपने देशों की तरह स्विट्जरलैंड में भी कानून निर्माण की एक निश्चित प्रक्रिया प्रयोग में लायी जाती है, किंतु यह प्रक्रिया अन्य देशों की अपेक्षा निराली है। स्विस कानून निर्माण की प्रक्रिया के प्रमुख स्तरों का विवेचन हम निम्नांकित शीर्षकों में कर सकते हैं—

विधेयक का प्रस्तुतीकरण

स्विट्जरलैंड में सघीय सभा के किसी भी सदन में कोई भी विधेयक प्रेषित किया जा सकता है। प्रत्येक अखिलेश्वर के पारम्भ में सघीय सभा के दोनों सदनों के अध्यक्ष परस्पर बातलाप करके यह निश्चित कर लेते हैं कि कौनसा सदन किस विषय या विधेयक पर पहले विचार करेगा? उन विधेयकों को छोड़कर, जिन्हें सघीय परिपद ने 'आवश्यक' (Urgent) घोषित कर दिया है, सभी विधेयकों का काय विभाजन दोनों सदनों द्वारा स्वीकार किया जाना आवश्यक है। 'आवश्यक' (Urgent) विधेयकों के विषय में जो भी नियम सदन के अध्यक्ष कर लेते हैं, वही सब के लिए मान्य होता है। काय विभाजन के विषय में यदि दोनों सदनों में मतभेद होता है तो फिर लॉटरी (Lottery) द्वारा नियम किया जाता है।

सदनों में विधेयक चार प्रकार से प्रेषित या प्रस्तावित किया जा सकता है—(1) सघीय परिपद द्वारा, (2) प्रत्येक कण्टन या अर्द्ध-कण्टन द्वारा (3) सघीय सभा के किसी भी सदन द्वारा, एवं (4) सघीय सभा के किसी भी सदन के किसी भी सदस्य द्वारा अपने सदन में। वास्तव में अनेक विधेयकों का तैयार कराने और उनका प्रस्तुतीकरण करने का कार्य धीरे-धीरे सघीय परिपद में केन्द्रित हो गया है। व्यवहार में अधिकांश विधेयकों का प्रस्तुतीकरण परिपद ही करती है। कण्टन तो अपना इस अधिकार का प्रयोग बहुत कम करते हैं। वित्तीय विधेयकों पर सघीय परिपद का पूर्ण नियंत्रण रहता है। साधारण सदस्यों का वित्तीय विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार नहीं है। इसके अतिरिक्त जब कभी भी सघीय परिपद यह आवश्यक समझती है कि प्रशासनिक कृतव्या के निवहन के लिए किसी कानून का बनाना आवश्यक है तो वह अपने कर्मचारियों की सहायता से विधेयक का प्रारम्भ तैयार करती है और उसे अपने विचारों के प्रतिचयन के साथ सघीय सभा के दोनों

सदनों के समक्ष प्रस्तुत कर देती है। मधीय सभा के किसी भी सदन द्वारा विधयक प्रस्तावित करने का केवल यह अर्थ है कि जय कोई विधेयक किसी सदन मे स्वीकार हा जाता है तव दूसरा सदन उस पर विचार करता है। उसे किसी औपचारिक ढग से प्रैपित या प्रस्तावित करने की आवश्यकता नही होती।

किन्ती भी प्रकार प्रस्तुत किये गये किसी विधेयक के विषय म यदि सधीय सभा का यह मत होता है कि इम विषय म किसी अन्य प्रकार के विधयक की आवश्यकता है, तो वह उस पर विचार प्रारम्भ न करके सधीय परिषद से कायवाही करन के लिए कहती है। सधीय सभा ऐमा दो विधियो द्वारा करती है—प्रस्ताव (Motion) की विधि द्वारा एव सुझाव (Postulate) की विधि द्वारा। प्रस्ताव (Motion) एक प्रकार का आदेश है जा सधीय सभा की जोर से सधीय परिषद् को दिया जाता है। च कि इस प्रकार का आदेश सधीय सभा के दानो सदन ही मिलकर दे सकते हैं, अत प्रस्ताव' दोनो ही सदना द्वारा मिलकर पारित किया जाना अनिवाय है। सुझाव' (Postulate) के द्वारा सधीय परिषद का आदेश नही दिया जाता बल्कि उसे विधेयक पर पुन विचार करने के लिए आमन्त्रित किया जाता है। 'सुझाव' 'प्रस्ताव' से कम महत्वपूर्ण होता है और उसके लिए यह आवश्यक नहा है कि वह दोनो सदनों की ओर से दिया जाय। प्रस्ताव या सुझाव प्राप्त होने पर सधीय परिषद सम्बन्धित विधयक पर सधीय सभा के सुझावो के आधार पर पुन विचार करके विधेयक के प्रारूप को अपने प्रतिबदन महित पुन सभा के समक्ष प्रस्तुत कर देती है। मधीय परिषद यह मत प्रकट कर सकता है कि विधेयक को अस्वीकार कर दिया जाय।

यह उल्लेखनीय है कि यद्यपि सधीय सभा द्वारा दिय गय 'प्रस्ताव' व 'सुझाव' का बडा महत्व होता है और सामान्यत सधीय परिषद उन पर चलती भी है। लेकिन उसके लिए यह अनिवाय नही है कि उन पर वह काय कर ही। 'प्रस्ताव' पर यदि दो वष तक कोई विचार हो न हा अथवा यदि सधीय परिषद 4 वष तक उसका कोई उत्तर ही न दे, तो वह प्रस्ताव समाप्त सम ता जाता है। 'सुझाव' का जीवन ता और भी छोटा है यदि सधीय परिषद् कोई कायवाही न करे तो वह समाप्त हो जाता है।

सधीय सभा द्वारा विचार

काय-विभाजन—विधेयक के जीवन का दूसरा स्तर सधीय सभा द्वारा उन पर विचार करना है। चू कि सभा के दानो ही सदन सभी विधयको पर विचार कर सकते हैं, अत सधीय परिषद् सभी विधयको एव सुदेशा की प्रतिमा दोनो के अक्षरता का द देती है जो परस्पर मिलकर यह निणय कर ते हैं कि कौनसा सदन विम विधयक पर पहले विचार करेगा ? उन विधयको को छोडकर जिहे सधीय परिषद न आवश्यक' घोषित कर दिया हो, सनो विधयको का काय-विभाजन दोना सदनों द्वारा स्वीकार किया जाना आवश्यक है। यदि इस सम्बन्ध मे दोना सदनों म मतभेद

हो तो लाटरी द्वारा निणय कर लिया जाता है। 'आवश्यक' (Urgent) विधेयको पर 'प्रथम विचार' सम्बन्धी दोनों सदनों के अध्यक्षों में हुए निणय को सदनों की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं पड़ती।

समिति स्तर—विधेयक के सदन में प्रेषित होने पर उसके सिद्धांतों पर विचार किया जाता है और यदि सदन उनसे सहमत है तो उसे उचित समिति के पास विचाराय भेज दिया जाता है। स्विटजरलंड की समितिया अपना अधिकार कार्य उस समय में करती हैं, जो सदनों की बैठकों के सत्रों के बीच में खाली रहता है। समितिया अपनी बैठकों केवल राजधानी में नहीं करती, वरन् देश के विभिन्न नगरों में भी अपना कार्य करने जाती हैं। समितिया स्थाई और अस्थाई—दोनों ही प्रकार की होती हैं तथा सभी विधेयक उनके समक्ष भेजे जाते हैं। समितियों के संगठन के सम्बन्ध में यह आवश्यक है कि समितियों की सदस्यता में सदन के राजनीतिक दलों के अनुपात में विभिन्न दलों के प्रतिनिधियों का स्थान मिले।

स्विटजरलंड में समितिया विधेयको पर निष्पक्ष और विस्तृत रूप से विचार करती हैं। वे माधारण विधेयको के सार को नहीं बदलती हैं, पर य उनमें अनेक सुधारण अवश्य करती हैं। आवश्यक विचार करने के उपरान्त समिति अपना प्रतिवेदन सदन को प्रस्तुत करती है। यदि समितियों के सदस्यों में गम्भीर मतभेद होता है तो बहुमत के प्रतिवेदन के साथ-साथ अल्पमत के प्रतिवेदन भी प्रस्तुत किये जाते हैं।

प्रतिवेदन एवं स्वीकृति—समितियों के प्रतिवेदन के साथ विधेयक पुन सदनों में आता है। विधेयक के ऊपर विचार करने के लिए' (Entering upon the matter) प्रस्ताव रखा जाता है और तदुपरा य उसके प्रत्येक अनुच्छेद पर विस्तृत वाद-विवाद (Article by article debate) होता है। प्रत्येक सदन में विधेयका पर तीन प्रमुख भागों में विचार होता है—पहले सदन यह निश्चय करता है कि विचार के लिए किम विधेयक को प्राथमिकता दी जाय ? इस निश्चय के उपरान्त सदन विधेयक पर धारा प्रति धारा (Article by article) विचार करता है एवं तत्पश्चात् विधेयक पर एक साथ मत लिया जाता है। यदि मतदान के परिणाम—स्वरूप विधेयक स्वीकार हो जाता है तो उस दूसरे सदन में विचाराय भेज दिया जाता है, जहाँ उपयुक्त प्रक्रिया पुन दोहराई जाती है। अत्यावश्यक परिस्थितियों में विधेयक के भागों पर दोनों सदनों में साथ साथ विचार हो सकता है और एक सदन द्वारा स्वीकार किय जाने पर विधेयक के भागों को दूसरे सदन में विचाराय भेज दिया जाता है।

यदि किसी विधेयक के सम्बन्ध में दोनों सदनों में मतभेद पैदा हो जाता है, या एक सदन उसे अस्वीकृत कर देता है या विधेयक में ऐसे सुधारण या परिवर्तन उपस्थित करता है जो दूसरे सदन को स्वीकार नहीं है, तो ऐसी स्थिति में दोनों सदनों के प्रतिनिधियों की एक मध्यस्थ समिति (Arbitration Committee) की

नियुक्ति की जाती है। इस समिति में दाना सदना के सदस्य समान मर्याद में होते हैं। मधुवन सम्मेलन समिति विधेयक पर विचार करके तब समझौता करने की चेष्टा करती है। यदि वह कोई समझौता पर सन्तुष्ट न हो सके तो विधेयक का मसौदा बना द्वारा जम्हीगर किया हुआ समझौता जाता है, परन्तु यदि कोई समझौता हा जाता है तो उस पर दाना सदा विचार करती है। यदि दोनों सदना को वह समझौता स्वीकार्य नहीं मानता तो भी विधेयक रद्द समझौता जाता है, परन्तु ऐसा प्रायः बहुत कम हाता है।

प्रकाश

जब कोई विधेयक समान रूप में सघीय सभा के दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत हो जाता है तो मध्य की चामलरी द्वारा उसका रूप तयार किया जाता है, जिस पर दोनों सदनों के अध्यक्ष और सचिवों के हस्ताक्षर हाते हैं। हस्ताक्षर होने के उपरांत विधेयक कानून बन जाता है और उसे मधाय परिषद के पास प्रकाशन एवं क्रिया-व्यवस्था के लिए भेज दिया जाता है। जनमत संग्रह द्वारा उसका विरोध न किया जाने पर, कानून की दी हुई तिथि के, यदि ऐसी कोई तिथि दी गई हो, अथवा प्रकाशन के पांच दिन बाद लागू हो जाता है। यह ध्यान में रखने की बात है कि वित्तीय विधेयकों पर जनमत संग्रह की मांग नहीं की जा सकती। साधारण कानूनों पर तीन मास तक 30 हजार मतदाता जनमत संग्रह किय जाने की मांग कर सकते हैं। यदि जनमत संग्रह में किसी कानून को मतदाताओं का बहुमत प्राप्त न हो तो वह कानून रद्द हा जाता है, परन्तु वित्तीय विधेयक इन व्यवस्था में मुक्त हैं।

कॉन्टो की व्यवस्थापिका

(Legislative of Cantons)

प्रायः प्रत्येक प्रतिनिधिक कौन्सिल में एक सदनिय (Unicameral) व्यवस्थापिका है जिसे महापरिषद् (Grand Council) या कौन्सिल परिषद (Cantonal Council) कहा जाता है। इसके सदस्यों की मर्याद और उनका कार्यकाल विभिन्न कौन्सिलों में भिन्न भिन्न है। सदस्य संख्या प्रायः 50 से लेकर 200 तक हाती है और कार्यकाल 2 वर्ष से 6 वर्ष तक होता है। व्यवस्थापिका का संगठन जनसंख्या के आधार पर किया जाता है और अधिकतर कौन्सिलों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व की निर्वाचन प्रणाली को अपनाया गया है। कौन्सिल परिषद (Cantonal Council) कानून बनाती है, कर लगाती है, वार्षिक बजट स्वीकार करती है, संविधान में संशोधन करती है और सरकार का निरीक्षण करती है।

4

स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका (THE SWISS EXECUTIVE)

स्थित सभ्य की सर्वोच्च निर्देशन तथा कार्यपालिका
शक्ति सात व्यक्तियों की एक सघीय परिषद्
द्वारा प्रयुक्त की जाती है।'

—स्वित सचिवान, धारा 95

स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका को सघीय परिषद् (Federal) कहा जाता है। यह विश्व की गणराज्यीय संस्थाओं में सबसे बनीसी है। यह बहुत बहुराष्ट्रिक (Plural Executive) है, तथापि आम जनता में जोर मंत्रि-गण्डलीय व्यवस्था का एक प्रियमान है। न तो यह व्यवस्थापिका का पथ-प्रदर्शन करती है और न उसका द्वारा पदच्युत की जा सकती है। माय ही यह व्यवस्थापिका में स्वतंत्र भी कहा है। इसका निर्वाचन किसी राजनीतिक दल-विशेष के फायदे में पूरा करने के लिए नहीं किया जाता। उसे किसी पक्ष की नीति निर्धारित नहीं करनी पड़ती, केवल फलाना पक्ष के रंग से यह कुछ न कुछ रंगी अवश्य रहती है।

सघीय-परिषद् का संगठन

(Composition of the Federal Council)

सदस्य संख्या—जहां समार के सभी गणों की बहुराष्ट्रिक संघटन में बा
राष्ट्रपति में निहित होती है वहां स्विट्जरलैंड की कार्यपालिका-शक्ति सात सदस्य
द्वारा परिषद् में निहित है।

चुनाव एव कार्यकाल—परिषद् में सात सदस्यों का चुनाव सघीय-सभा
द्वारा होता है। सदस्य चुना लिए जाने के बाद सघीय-सभा की सदस्यता त्याग देनी
पड़ती है। चुनाव के सम्बन्ध में कुछ सांविधानिक प्रतिबंध तथा अभिसमय ये हैं—

(1) परिषद् में एक कठन से सिर्फ एक व्यक्ति ही निर्वाचित हो सकता है।

(2) "ऐसे कोई भी लोग जो स्वतन्त्र या वैवाहिक सम्बन्धों से प्रत्यक्ष वध-परम्परा में कहीं तक भी तथा अप्रत्यक्ष परम्परा में चौथी पीढ़ी तक परस्पर सम्बन्धित हों, जिन्होंने बहिनों से विवाह कर लिया हो तथा जो नादरश जाने के कारण परस्पर सम्बन्धित हों, एक समय पर परिषद् के सदस्य नहीं हो सकते।"

(3) एक अभिसमय के अनुसार दा सबसे बड़े और प्रमुख कटन—वरन तथा ज्यूरिच—का सदस्य ही परिषद् में प्रतिनिधित्व रहता है। यह विशेषाधिकार सबसे बड़े फ्रॉंच भाषा—भाषी कटन वॉर (Vurd) को भी प्राप्त है।

(4) एक ही अभिसमय द्वारा परिषद् के सभ्यता को व्यापक प्रतिनिधित्व मिला है, जैसे प्रमुख धर्मबलिम्बियो, भाषा—भाषियों तथा राजनीतिक दलों को समुचित प्रतिनिधित्व दिया जाता है।

वस्तुतः यह एक विचित्र बात है कि प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के घर स्विटजरलण्ड में भी नायपालिका को लागू प्रत्यक्ष रूप से नहीं चयनते। किन्तु इसके दो विषय कारण हैं। प्रथम, स्विस मसद के सन्स्य जनता के इतने निकटतम सम्पर्क में रहते हैं कि उनके द्वारा किये गये निर्वाचन वास्तव में जनता द्वारा किये हुए निर्वाचन ही होते हैं। द्वितीय प्रत्यक्ष निर्वाचन के फलस्वरूप दलीय-दलगत पदा हो जाना की सम्भावना से स्विस जनता बचना चाहती है।

सघीय-परिषद् का कार्यकाल इतना ही है जितना सघीय-सभा का अथवा नगरिक। परिषद् के सदस्य प्रत्येक साधारण चुनाव के बाद नये सिरे से चुने जाते हैं। यदि जबधि से पूर्व राष्ट्रीय-सभा विघटित कर दी जाती है तो सघीय-परिषद् भी विघटित हो जाती है और नया सघीय-परिषद् सघीय-सभा के नये चुनाव के बाद चुनली जाती है। परिषद् का कोई स्थान पदावधि से पहिने रिक्त हो जाता है तो उस स्थान को सघीय-सभा अपनी अगली बैठक में पदावधि के नये समय के लिए भर लेती है।

परिषद् के सदस्य के वारम्बार चुने जान पर कोई साविधानिय प्रतिबंध नहीं है। यही कारण है कि कुछ सदस्य तो एक ही सेवा 25 से 30 वर्ष तक निरंतर करते रहे हैं। योग्य सदस्यों के कारण ही यह परिषद् एक शक्तिशाली और जादरणीय ऋणपालिका सिद्ध हुई है।

सदस्यों की योग्यताएँ व वेतन—संविधान की धारा 96 के अनुसार सघीय परिषद् के सदस्य उन सभी स्विस नागरिकों में से चुने जाते हैं जो राष्ट्रीय-सभा की सदस्यता की योग्यता रखते हैं। धारा 97 यह प्रतिबंध लगाती है कि परिषद् के सदस्य सघ या कटन के अलगत न ता कोई अन्य पद ग्रहण कर सकते हैं और न कोई अन्य व्यवसाय ही कर सकते हैं। सदस्यों को सघीय निधि से 80 हजार फ्रॉंच वार्षिक वेतन मिलता है। 55 वर्ष की उम्र वाले सदस्यों को पेंशन दी जाती है बशर्ते कि वे 10 वर्षों तक सदस्य रह चुके हों।

राज्य प्रणाली—साधारणतया परिषद् की बैठकें सप्ताह में दो बार होती हैं।

कायवाही गुप्त रहती है। गणपूर्ति के लिए चार सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। नियम बहुमत से होता है। अध्यक्ष को निर्णायक मत का अधिकार है। सचीव चांसलर (Federal Chancellor), जो व्यवस्थापिका तथा सचीव परिषद् के कार्यालय का अध्यक्ष होता है, परिषद् के सचिव के रूप में परिषद् की बैठकों में उपस्थित रहता है। चांसलर के बदले कोई उप चांसलर भी उसके कार्यों को कर सकता है।

अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष (राष्ट्रपति एवं उप-राष्ट्रपति)—सचीव परिषद् अपने सदस्यों में से ही प्रतिवर्ष अपने सभापति और उप-सभापति का निर्वाचन करती है जिन्हें सभ का राष्ट्रपति और उप-राष्ट्रपति कहा जाता है। दोनों ही पदों के लिए व्यक्ति द्वारा चुने जा सकते हैं कि तु उनका चुनाव लगानार दो बार नहीं हो सकता। यही कारण है कि लगानार दो वर्ष नहीं लेकिन अनक बार लोगों ने इन पदों पर काम किया है। उदाहरणार्थ श्री फिलिप इटर सन 19 9 1942 1947 और 1953 में परिषद् के अध्यक्ष रहें। उपाध्यक्ष पद पर रहने के बाद व्यक्ति अध्यक्ष चुना जा सकता है। आजकल की परम्परा के अनुसार उपाध्यक्ष अर्थात् उप-राष्ट्रपति का निर्वाचन ज्युस्टिस के सिस्टम (Seniority System) पर परिषद् सदस्यों में से होता है। अध्यक्ष या राष्ट्रपति को परिषद् के अन्य सदस्यों के समान ही वतन मिलता है, कवल 10 हजार फ्रैंक अतिरिक्त भत्त के रूप में और दिय जाते हैं।

अध्यक्ष की स्थिति न तो अमेरिकन राष्ट्रपति जमी होती है और न ब्रिटिश प्रधानमंत्री के समान। उसे कोई विधायिकाधिकार प्राप्त नहीं होते। अपने साधिका के समान वह भी एक विभाग का अध्यक्ष होता है। बार बार बालों में एन होने के कारण ही उसे विशेष महत्व-रहित अध्यक्ष कहा जाता है। अध्यक्ष की शक्तिया बहुत ही कम हैं। देश के प्रशासन के लिए अन्य सदस्यों की अपेक्षा कहीं भी प्रकार यह अधिक उत्तरदायी नहीं है। समस्त नियम सचीव परिषद् ही एकल सत्ता (Single Authority) के रूप में करती है। अध्यक्ष न क्वी अधिकारी की नियुक्ति करता है और न कोई संधि बार्ता जादि ही कर सकता है। क्वी विधेयक पर उसे निषेधात्मक अधिकार भी नहीं है। उनकी शक्ति की सीमा इतनी ही है कि वह सभ की सभाओं का सभापतित्व करना है, विभिन्न विभागों द्वारा भेजी गई रिपोर्टों को देखता है, विभिन्न प्रशासकीय विभागों के कार्य का सामान्य निरीक्षण करना है और किसी मामले पर बराबर का मतभेद हो जाने पर अपना निर्णायक मत (Casting Vote) देता है। उसकी स्थिति वास्तव में एक प्रतीकार्थक प्रधान की-सी है। वह सावजनिक उद्देश्यों पर स्वयं प्रजातन्त्र का प्रतिनिधित्व करता है।

सचीव परिषद् के अध्यक्ष या सभ का राष्ट्रपति की स्थिति का सार सोवेट के इन शब्दों में प्रकट होना है कि "वह सारस्वत रूप से राष्ट्र की शाय शक्ति सम्मिलित का अध्यक्ष होने के नाते यह जानने का प्रयत्न करता है कि उनके मापी क्या कर

रहे हैं ? वह राज्य के नाममात्र के अध्यक्ष के औपचारिक कर्तव्यों का पूरा करता है।' इतना होने पर भी अध्यक्ष पद प्रत्येक राजनीति के लिए सर्वोच्च पद है और उस जन-सेवा का सर्वोच्च पुरस्कार समझा जाता है।

प्रशासकीय विभागों का वितरण—स्विस प्रशासन के सभी कार्यों का सात विभागों में विभाजित किया गया है और प्रत्येक विभाग एक संघीय परिषद के सदस्य के अधीन होता है जो उसके कार्य-मंचालन के लिए सम्पूर्ण परिषद के प्रति उत्तरदायी होता है। विभागों का वितरण औपचारिक रूप से परिषद द्वारा किया जाता है किन्तु व्यवहार में निर्वाचन के समय ही प्रायः स्पष्ट हो जाता है कि कौनसा सदस्य किस विभाग को सनालगा ? एक विभाग के प्रमुख की अनुपस्थिति में कार्य करने के लिए प्रत्येक विभाग का प्रमुख दूसरे विभाग का उप-प्रमुख होता है।

परम्परा के अनुसार परिषद के सदस्य द्वारा निर्वाचित हो सतत रहें और उन्हें पहिने वाले विभाग ही सौंप दिये जाते हैं। फलस्वरूप विभागों के मंत्री नीमितिए नहीं रहते, चरन उनमें से अधिकांश अपने-अपने विभाग के विशेषज्ञ बन जाते हैं। वर्तमान समय में स्विट्जरलैण्ड के प्रशासनिक विभाग (Administrative Departments) यह हैं—राजनैतिक विभाग, गृह विभाग, सैनिक विभाग, न्याय एवं पुलिस विभाग, वित्त एवं प्रशुल्क विभाग, सावजनिक अथ विभाग, तथा डाक और रेल विभाग।

संघीय परिषद के अधिकार एवम् कर्तव्य

(Powers and Functions of the Federal Council)

प्रशासकीय अधिकार एवम् कर्तव्य

संघीय परिषद स्विस संघ की सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति है और संघीय आजाओ तथा कानून के अनुसार सम्पूर्ण संघ के प्रशासन का नियंत्रण करने का अधिकार इसे प्राप्त है। यह निरीक्षण करती है कि संघीय सचिवान तथा संघीय कानूनो का पालन हो रहा है अथवा नहीं और इसके लिए आवश्यक कार्यवाही करती है। प्रशासनिक क्षेत्र में संघीय परिषद का मुख्य कर्तव्य है कि वह संघ में शांति एवम् व्यवस्था का उचित प्रबंध कर तथा देश की बाह्य आजाओ एवम् आंतरिक उपद्रवों से रक्षा कर। साथ ही स्विट्जरलैण्ड की स्वतंत्रता और तटस्थता की सुरक्षा करे। यथायथ आंतरिक शांति और सुरक्षा की व्यवस्था कठनों का उत्तरदायित्व है लेकिन यदि आंतरिक गड़बड़ी हो जाए तो संघीय-सभा (Federal Assembly) निर्णय करती है कि क्या कार्यवाही की जाए और संघीय परिषद उसकी आज्ञाओं को त्रिधावित करती है।

आजातकाल की स्थिति में यदि संघीय सभा का सत्र अथवा कार्यकाल नही है तो संघीय परिषद को अधिकार है कि शांति एवम् व्यवस्था की स्थापना के लिए वह सेनाओं का प्रयोग जिस प्रकार उचित समझे, करे। किन्तु परिषद के लिये यह आवश्यक है कि यदि दो हजार से अधिक सैनिकों की उपयुक्त कार्य में

आवश्यकता पडी हो अथवा यदि उन सैनिकों को तीन सप्ताहों से अधिक मुद्रत रहना पडा हो, तो तुरंत ससद का सत्र (Session) आहूत करे।

सघीय मसद् (Federal Assembly) के कानूनों और अधिनियमों, सघीय मायालय के नियमों तथा विभिन्न कंटनों के पारस्परिक धगडों के समाधान के लिये किये गये समझौतों और मध्यस्थों को लागू कराने का प्रबन्ध भी सघीय परिषद करती है। वही सघीय प्रशासन के सब अधिकारियाँ एवम् कमचारियों के व्यवहार, काय एवम् चरित्र का निरीक्षण करती है। जिन पदों पर सघीय-सभा, सघीय मायालय अथवा अन्य किसी सघीय प्राधिकारी को नियुक्ति का अधिकार नहीं दिया गया हो, उन पर सघीय-परिषद ही नियुक्ति करती है। व्यवहार में सघीय-परिषद अपने नियुक्ति सम्बन्धी अधिकारों को प्रशासन के विभिन्न विभागों को प्रत्यायाजित कर देती है और विभिन्न निगमों एवम् अन्य स्वतन्त्र सत्ताओं अथवा निकायों को मौप देती है।

स्विट्जरलण्ड के वार्षिक सम्बन्धों के नियमों और उनकी देखभाल का अधिकार भी सघीय परिषद को ही दिया गया है। सघीय-परिषद ही उन विभिन्न सघियों का परीक्षण करती है जो या तो कंटन आपसे म करते हैं अथवा कंटन विदेशों के साथ करते हैं। यदि वे सघियाँ उचित होती हैं तो उन पर स्वीकृति प्रदान कर दी जाती है, अन्यथा सघीय-परिषद अवाञ्छित सघि या सघियों के विरुद्ध सघीय सभा में अपील करती है और उन्हें रद्द करने की सिफारिश करती है।

सघीय परिषद अपने समस्त कार्यों एवम् कायकलापों की रिपोर्ट सघीय सभा के समक्ष प्रत्येक साधारण सत्र में प्रस्तुत करती है। देश की आन्तरिक स्थिति के बारे में प्रतिवेदन करती है और सबके विदेशों के साथ सम्बन्धों के ऊपर भी आवश्यक प्रकाश डालती है। परिषद् सघीय सभा के विचाराय ऐसे प्रस्ताव अथवा विधायक भी प्रस्तुत करती है जो उसके मतानुसार सब-साधारण के कल्याण की दृष्टि से लाभदायक एवम् आवश्यक हों। यदि कभी सघीय सभा या उसका कोई सदन विशेष जानकारी प्राप्त करना चाहता है तो सघीय-परिषद आवश्यक रिपोर्ट भजती है।

सघीय परिषद के नियन्त्रण में समस्त सघीय सेना और उनके प्रशासन की शाखाएँ भी रहती हैं जिन पर कि सघ का नियन्त्रण है।

सघीय-परिषद कंटनों द्वारा पारित सभी कानूनों और उनके सभी अध्यादेशों का भी परीक्षण करती है। कंटनों के लिए यह आवश्यक है कि वे अपने सभी कानूनों और अध्यादेशों को सघीय परिषद में स्वीकृत करावायें। साथ ही सघीय परिषद कंटनों के प्रशासन व शाखाओं पर भी नियन्त्रण रखती है जहाँ का नियन्त्रण परिषद के अधिकार क्षेत्र में हो। सघीय सभा की स्वीकृति के लिये आये हुए कंटन सविधान में मशाधन के प्रस्तावों का सघीय परिषद जांच करती है और विधान मण्डल में तत्सम्बन्धी प्रस्ताव प्रस्तुत करती है। किसी भी कंटन में उपद्रव

मथवा अशांति की स्थिति में, सघीय परिषद् ही सघीय हस्तक्षेप का निश्चय करती है और सघीय सभा का अनुमोदन प्राप्त-कर आवश्यक कायवाही करती है।

विधायी अधिकार एवं कर्तव्य

विधि निर्माण में भी परिषद् का काफी हाथ रहता है। संविधान की धारा 102 के अनुसार उसे अधिकार है कि वह कानून के विधेयक मसद में प्रस्तुत करे। प्रस्तुत लगभग 95 प्रतिशत विधेयक सघीय परिषद् द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं। सदस्यों के अपने विधेयक भी प्रायः पहिल परिषद् के पास आवश्यक सुधार और सुझावों के लिए भेजे जाते हैं और तत्पश्चात् उन पर ससद विचार करती है।

सघीय परिषद् को अध्यादेशों को जारी करने का एवं प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) की प्रणाली के अंतर्गत नियम बनाने का भी अधिकार है। परिषद् के अध्यादेशों का एवं प्रदत्त व्यवस्थापन व्यवस्था के अंतर्गत बनाया गया उसके नियमों का प्रभाव कानूनों के समान ही होता है और न्यायालयों द्वारा उन्हें मान्यता दी जाती है। अध्यादेशों के विषय में किसी भी प्रकार के जनमत संग्रह की व्यवस्था नहीं है, जबकि कानूनों के विषय में ऐसा है। अध्यादेशों को जारी करने की शक्ति सघीय परिषद् की स्थिति और उसके महत्व को बड़ा सम्बल प्रदान करती है।

सघीय परिषद् के सदस्य विधान सदनो की बैठकों में उपस्थित हो सकते हैं। वे अपने विचार, मत और सुझाव प्रस्तुत कर सकते हैं तथा विचाराधीन विषयों पर प्रस्ताव रख सकते हैं। परिषद् के सदस्य सघीय सभा के वाद विवाद में सक्रिय रूप से भाग लेते हैं और सघीय सभा भी उनके विचारों को, मतों को तथा वाद-विवादों को बड़े आदर से सुनती है और उन्हें ग्रहण भी करती है। सघीय सभा की समितियों में भी सघीय परिषद् के सदस्यों का स्थान और प्रभाव महत्वपूर्ण होता है। समितियों के प्रतिवेदनो को बनाने में मन्त्रियों अर्थात् परिषद् के सदस्यों के विशेष ज्ञान की सहायता समितियां अवश्य लेती हैं।

वित्तीय अधिकार एवं कर्तव्य

वित्तीय क्षेत्र में भी सघीय परिषद् को पर्याप्त शक्तियां प्राप्त हैं। प्रति वर्ष सघीय बजट इसी के द्वारा तयार किया जाकर सघीय सभा के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। इसी के द्वारा उसको सभा से स्वीकृत भी कराया जाता है। यह सघीय आय व्यय की देखभाल करती है और राजस्व संग्रहित करती है। वित्तीय व्यवस्था की सुचारुक्रता और मुचारे प्रबंध के लिए सघीय परिषद् उत्तरदायी होती है। आय व्यय का समुचित हिमाय रखने का उत्तरदायित्व परिषद् पर ही है।

न्यायिक अधिकार एवं कर्तव्य

सघीय परिषद् को कुछ न्यायिक अधिकार भी प्राप्त हैं। वह कुछ विशेष प्रकार की अंतरराष्ट्रीय मंथियों और संविधान की कतिपय धाराओं के अंतर्गत उत्पन्न विवादों के सम्बंध में की गई अपील पर निणय देती है। सघीय रेलवे प्रशासन एवं विभिन्न प्रशासनिक विभागों के निणयों के विरुद्ध की गई अपीलों की

भी मुनवाई करती है। इस सम्बन्ध में यह याद रखने की बात है कि सघीय परिषद् अंतिम अपील का आयालय नहीं है, इसके निष्पत्ति के विरुद्ध अपील सघीय आयालय तथा मजद को की जा सकती है। क्षमादान (Pardon) का अधिकार अंग देशों में प्रायः कार्यपालिका को प्राप्त होता है परन्तु स्विट्जरलैण्ड सघीय परिषद् को यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

सकटकालीन अधिकार एवं कर्तव्य

संविधान के द्वारा सघीय परिषद् को कोई सकटकालीन विशेष अधिकार नहीं दिये गये हैं परन्तु अन्तर्राष्ट्रीय युद्ध, आर्थिक मंदी या ऐंसे ही अन्य सकट के समय सघीय सभा अपने सब अधिकार सघीय परिषद् को सौंप सकती है और ऐसा कई अवसरों पर हा चुका है। उदाहरणार्थ, 1849, 1853, 1859 और 1870 में देश की तटस्थता की रक्षा, 1914 तथा 1939 में विश्व युद्ध के समय राष्ट्र की तटस्थता, स्वतंत्रता एवं आर्थिक हितों की रक्षा के लिए और 1930 में आर्थिक गड़बड़ का सामना करने के लिए सघीय परिषद् को 'पूर्णाधिकार' सौंपे गये थे।

लोवेज (Lowell) के शब्दों में यह कहना अतिदयोक्तिपूर्ण न होगा कि "सघीय परिषद् को मुख्य शक्ति स्रोत कहा जा सकता है और निश्चित रूप से यह राष्ट्रीय सरकार का सन्तुलन चक्र है।"

सघीय परिषद् की विशेषताएँ

(Unique Features of the Federal Assembly)

वस्तुतः सघीय परिषद् की स्थिति विश्व में अनूठी और विशिष्ट है। यह न तो विगुड रूप में ब्रिटिश मंत्रिमण्डल से ही मिलती है और न अमेरिका के अठारह राज्य कार्यपालिका के ही समान है, फिर भी इसमें दोनों के गुण और लक्षण विद्यमान हैं।

बहुल कार्यपालिका

स्विट्जरलैण्ड का कार्यपालिका एक बहुल कार्यपालिका (Plural Executive) है। इसकी तुलना में ब्रिटेन, अमेरिका आदि में कार्यपालिका एकल (Singular) है। वहाँ कार्यपालिका के सम्बन्ध में अंतिम उत्तरदायित्व एक ही व्यक्ति पर अर्थात् प्रधानमंत्री या राष्ट्रपति पर होता है। इसके अतिरिक्त एकल कार्यपालिका वाले देशों में मंत्रिमण्डल के सदस्यों में से किसी एक की स्थिति अन्य की तुलना में अधिक महत्त्व का होती है। स्विट्जरलैण्ड सघीय परिषद् इन सबसे अनूठी है क्योंकि कार्यपालिका शक्ति एवं शक्ति में निहित न होकर व्यक्तियों के एक समूह में निहित है जो सब एक दूसरे के बराबर के पद के हैं। यहाँ तक कि परिषद् का अध्यक्ष भी कोई विशेषाधिकार नहीं रखता। परिषद् एक मण्डलीय संस्था के समान है उसके अध्यक्ष की स्थिति बराबर वाली में से एक की है। अंग सचिवा को चुनाव आदी का उसको अधिकार नहीं होता है।

संसदीय अर जघ्यभात्मक प्रणालियों का मध्य माग

स्विन कायकारिणी का दूसरा अनुदान यह है कि वह न तो उमदात्मक है और न जघ्यभात्मक, वरन उमम दाना पद्धतियों की विगपताओं का मन्थन है। इसम दाना पद्धतिया के गुणा न अपनाने और अवगुणो से बचने का प्रयत्न किया गया है। यह संसदीय इमलिय है कि (क) उमक मदस्य का निगानन व्यवस्थापिका द्वारा और प्राय व्यवस्थापिका म स ही हाता है, (ख) उमके सदस्यो को व्यवस्थापिका की बठको म उपस्थित रहन और विधयका का प्रस्तुत वरन का अधिकार है, (ग) उमके मदस्य हा व्यवस्थापिका से विधयन पारित करवाते हैं। स्विन कायकारिणी असंसदीय इमलिय है क्यकि—(क) उमक मदस्य व्यवस्थापिका के मदस्य नहीं हाते। कायकारिणी के मदस्य चुन जान के बाद न व्यवस्थापिका के पदो स जलग हो जात है, (ख) उसका कायकाल निश्चित है क्यकि व्यवस्थापिका सभा म अपनी हार हो जान पर यह पदच्युत नहीं, हाकी और न ही सप क प्रान अधिशाही का उह अपने पद से जलग करन का अधिकार है।

उत्तरदायित्व और स्थायित्व का स्वस्थ मिथन

स्विन संसदीय परिपद के उत्तरदायित्व और स्थायित्व का बडा उपयोग एवं स्वस्थ माग है। संसदीय परिपद व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है—इम अर्थ म कि उसके सदस्य प्रश्नो प्रति प्रश्नो का उत्तर देते हैं और सरकार की नीति का औचित्य निश्च करते हैं। कायकारिणी पर व्यवस्थापिका का नियंत्रण भी होता है। व्यवस्थापिका कायकारिणी को विशेष नीति अपनाने और काय करने के लिए आदेश दे सकती है और उनको मानना उनके लिय अनिवाय है। लेकिन उत्तरदायित्व केवल यही तक सीमित है क्यकि त्रिटिंग प्रणाली के समान व्यवस्थापिका काय कारिणी को प च्युत नहीं कर सकती। यदि किमी विषय पर कायकारिणी के सदस्य हार जाते हैं तो वे इगलड और फ्रांस के मन्त्रियो की तरह पद त्याग नहीं करते। वे अपनी माग को छिपा लते हैं तथा व्यवस्थापिका के निणय का मान लते हैं और यह काय अत्यंत मरलता से कर लिया जाता है। मुनरो न इमी बात को प्रकट करते हुए कहा है कि संसदीय परिपद विधि-निर्माण के काय मे पूण सक्रिय रूप से भाग ले परंतु यदि उसका सुधाव न माना जाए ता वह अपना अपमान भी न ममवे—ऐसी आशा संसदीय परिपद से की जाती है।

निदलीय चरित्र

मन्त्रिमण्डलीय शासन म संयुक्त सरकारें (Coalition Government) असाधारण काल मे ही संगठित की जाती है किंतु संसदीय परिपद म व्यवस्थापिका के लगभग सभी प्रमुख बल प्रतिनिधित्व करत है। परिपद जा कुछ भी करना चाह, वह किसी दल क यंत्र के रूप म नहा करती। उम सदस्य परिपद का पठका म भी और संसद की बठको म भी अपन अपन मत व्यक्त वरन क लिए पूण स्वतंत्र हाते हैं। इतन ही नहा, आवश्यकता पडने पर वे संसद म अपन माथी सदस्या के निर्णयो के विरुद्ध भी बोल सकते हैं। इम प्रकार स्विटजरलैंड म यह एक विचित्र

किन्तु जादश व्यवस्था है कि सघीय परिषद् मे और सघीय सभा मे जो कुछ भी होता है वह प्रायः दल व दी की सीमा से उठकर होता है और उसका उद्देश्य राष्ट्रीय हितों की साधना करना होता है।

व्यवस्थापिका द्वारा निर्वाचन

जहाँ अमेरिका में कायपालिका के मंत्री राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किए जाते हैं और ब्रिटेन में व राजा द्वारा प्रधानमंत्री के परामर्श से नियुक्त किये जाते हैं, वहाँ स्विट्जरलैंड में कायपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका सभा द्वारा चुने जाते हैं।

विशेषज्ञों का मन्त्रीमण्डल

स्विस सघीय परिषद् की अतिम विशेषता यह है कि उसमें मन्त्रीगण प्रायः नीतिरिक्त नही रहते। सदस्यों के वारम्बार निवान हो जाने के कारण उन्हें लम्बे समय तक राजनीतिक अनुभव और प्रशासनिक योग्यता प्राप्त करने का अवसर मिलता है। इसी कारण उचित निष्पत्ति और कृत्य परायणता आदि क विशिष्ट गुण उनमें पाये जाते हैं। सघीय सभा सघीय परिषद् में शासन सम्बन्धी सभी विषयों में विचार विमर्श करती है और प्रायः उसके परामर्श की अवहेलना करने का साहस भी नहीं करती। जनता को भी यह पूरा विश्वास रहता है कि सघीय परिषद् निरंतर जनकल्याण में निमग्न है और स्वायत्तता तथा दलबन्दी के प्रभाव से ऊपर है। स्विट्जरलैंड में ऐसे उदाहरण हैं कि सघीय परिषद् के सदस्य 25 से 30 वर्ष तक पदासीन रहे हैं। स्वाभाविक है कि ऐसे सदस्य अपने विषयों के विशेषज्ञ बन जाते हैं। इसीलिए लावेल ने कहा है कि "स्विट्जरलैंड में परिषद् के सदस्य अपने-अपने विभागों के राजनीतिक ज्ञान और प्रमुख उपसचिव दोनों होते हैं।"

यद्यपि स्विस कार्यकारिणी अपनी विशेषताओं के कारण बहुत ही अनुभवी और प्रशसनीय है तथापि उसमें कुछ दोष भी हैं। कार्यकारिणी के सदस्य न किसी एक नेता के प्रति वफादार होते हैं और न उनमें पारस्परिक एकता की भावना ही होती है। प्रायः ऐसा भी होता है कि कार्यकारिणी के सदस्य शासन की बागडोर अपनी अपनी ओर खींचते हैं और शासन नीति में मतभेद उत्पन्न हो जाता है। ब्रिटेन जैसी मन्त्रीमण्डलीय एवम् स्विट्जरलैंड में विकसित नहीं हो पाती।

सघीय परिषद् का सघीय सभा से सम्बन्ध

(Relation of the Federal Council with the Federal Assembly)

स्विट्जरलैंड में सघीय कार्यकारिणी का व्यवस्थापिका से सम्बन्ध जय दशा की अपेक्षा नितान्त भिन्न है। न तो स्विट्जरलैंड में कायपालिका अमेरिका की तरह व्यवस्थापिका से पूर्णतया स्वतंत्र ही है और न ब्रिटेन की तरह उसका अंग ही है। स्विट्जरलैंड में दोनों ही देशों के संविधानों की अच्छी बातों का ग्रहण किया गया है।

स्विस कायपालिका के सदस्यों का चुनव वहाँ की व्यवस्थापिका

प्रायः व्यवस्थापिका के सदस्यों में से ही किया जाता है। किन्तु व्यवस्थापिका में चुन जाने के बाद उन्हें व्यवस्थापिका की सदस्यता से त्याग-पत्र दे देना होता है। कायपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका द्वारा चुने तो जाते हैं तथापि वे उसके द्वारा हटाये नहीं जा सकते। पदच्युति के सम्बन्ध में उन्हें व्यवस्थापिका से कोई भय नहीं रहता। कायपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका के सदस्य न होने पर भी व्यवस्थापिका के अधिवेशनों में भाग लेते हैं, उनमें विधेयक प्रस्तुत करते हैं, विधेयकों को वहाँ से पारित भी करवाते हैं और अपनी योग्यता एवं अनुभव के कारण व्यवस्थापन न्याय में व्यवस्थापिका का पर्याप्त पथ प्रदर्शन करते हैं। साथ ही व्यवस्थापिका को यह अधिकार है कि वह कायपालिका के वाया की आलोचना कर सकती है उन पर वाद विवाद कर सकती है, मन्त्रियों से प्रश्न पूछ सकती है और यदि आवश्यक समझे तो उनके किसी भी काय या प्रस्ताव को अस्वीकृत कर सकती है। कायपालिका अपने कार्यों के लिए सघीय सभा के सामने जवाबदेय है। यह आवश्यक है कि वह अपने उन सब कार्यों का विवरण साधारणतः व्यवस्थापिका को दे जिनका विवरण वह चाहें और उन सब प्रश्नों का उचित उत्तर दे जा व्यवस्थापिका द्वारा उससे पूछ जायें। परन्तु यदि व्यवस्थापिका कायपालिका के कार्यों से असहमति प्रकट करे या कायपालिका की आलोचना करे अथवा उसके क्रिमी भी काय को, चाहे वह कितना ही महत्वपूर्ण क्यों न हो, अस्वीकृत कर दे, तो कायपालिका का त्याग पत्र देने की कोई आवश्यकता नहीं होती। उसके लिए वाञ्छनीय यही है कि वह व्यवस्थापिका की आलोचना से लाभ उठाकर अपने काय और अपनी नीति में सुधार करे तथा व्यवस्थापिका द्वारा किए गए "असम्मान को अपनी जेब में रख ले और व्यवस्थापिका की इच्छा शक्ति के सम्मुख मुक जाए।"

प्रश्न यह उठता है कि उत्तरदायित्व की ऐसी निराली व्यवस्था स्विटजरलण्ड में क्यों रखी गई है। डायसी (Dicey) के अनुसार इसका 'मूल कारण स्विस लोग का प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के प्रति अगाध प्रेम है। स्विस लोग एक ऐसी व्यवस्था के पक्षपाती हैं जिसमें लोकतन्त्रात्मक मायताओं को अधिकाधिक व्यवहार में लाया जाय और प्रशासकीय शक्ति का वास्तविक प्रयोग अधिकाधिक जनता के हाथ लग। इसी कारण उन्होंने अनेक वाता के निश्चय के लिए जनमत संग्रह की व्यवस्था रखी है और मन्त्रीमण्डलीय उत्तरदायित्व की भी ऐसी व्यवस्था रखी है कि जिसमें मन्त्रिपरिषद् अर्थात् स्विस कायपालिका जनता की प्रतिनिधि सघीय सभा के विनया को कार्यान्वित करने का यत्न करती रहें, मन्त्रीमण्डल की भाँति मन्त्रिनायक न बन जाय। डायसी के मतानुसार स्विस कायपालिका के निराल उत्तरदायित्व का दूसरा कारण स्विस लोगों का यह विद्वान है कि परिषद् के सदस्य उनसे भिन्न मत के होत हुए भी, यदि उनका निष्पत्ती को उचित रूप से कार्यान्वित करत रहत हैं तो उनका मत की भिन्नता का, व्यवस्थापिका का अपनी प्रतिष्ठा का प्रश्न नहीं बनाना चाहिए और मतभेद के हाते हुए भी व्यवस्थापिका का परिषद् का काम करत रहन देना चाहिए। डायसी की मायता

है कि स्विस लोग राजनीति को एक व्यवसाय मानते हैं, अतः उन्हें केवल इस बात की परवाह रहती है कि उन व्यवसाय को पालनेवाले परिपद के सदस्य काय कुशल बने रहें। यदि वे कायकुशल हैं तो व्यवस्थापिका के लिए इस बात का कोई महत्त्व नहीं होना चाहिए कि उनमें मत व्यवस्थापिका की इच्छा से कितने भिन्न हैं? ब्राइस (Bryce) का विचार यह है कि "स्विस जनता की दृष्टि से मतों की भिन्नता न केवल स्वाभाविक है बल्कि आवश्यक है। उनका विश्वास है कि भिन्न भिन्न मतों के मध्य के परिणामस्वरूप जो निर्णय किया जाता है उसका स्वरूप अधिक विवेकपूर्ण तथा लोकतन्त्रात्मक होता है।' अतः यदि सघीय परिपद और सघीय सभा में मत-भेद विद्यमान हैं तो दोनों में से किसी को भी एक दूसरे के प्रति खट नहीं होना चाहिए। उन्हें तो इसी भावना से काय करना चाहिए कि उनका श्रेय राष्ट्रीय हित है।

यह निष्कर्ष निकालना भ्रामक होगा कि सघीय परिपद की स्थिति महत्वहीन है और वह सघीय सभा की सेविका है। सांविधानिक दृष्टि से भले ही सघीय परिपद शासन का एक स्वतंत्र अथवा सहयोगी अंग न होकर सघीय सभा की सेविका है परन्तु वास्तविक स्थिति ठीक इसके विपरीत है। वर्तमान में लगभग सभी देशों में व्यवस्थापिका की शक्ति में ह्रास हो रहा है और कायपालिका के अधिकारों में विकाश। यह प्रवृत्ति स्विट्जरलैण्ड में भी प्रभावी है। परिपद के सदस्य अपने राजनीतिक दल के प्रभावशाली नेता होते हैं और वे वास्तविक रूप से व्यवस्थापिका में जनमत का प्रतिनिधित्व भी करते हैं। वे स्याई रूप से वया तक पदासीन रहने के कारण अनुभवी, जानी-पौड़ी और कुशल प्रशासनिक होते हैं। अतः व्यवहार में सम्पूर्ण प्रशासनिक व्यवस्था काय उन्हीं के नियंत्रण और मार्ग-दर्शन में चलता है। आज अथवा देशों की भाँति, स्विट्जरलैण्ड में भी विधायी एवं वित्तीय उपक्रम सघीय परिपद के हाथ में चला गया है। सघीय परिपद सघीय सभा का "विधायी प्रारूप बनाने वाली प्रतिष्ठित विभाग" (Glorified Legislative Drafting Bureau) हो गई है। परिपद पर सघीय सभा का नियंत्रण शिथिल पड़ता जा रहा है। व्यवहार में परिपद अपनी इच्छानुसार विधेयक पारित करवा लेती है। प्रशासन का संचालन वह प्रत्यक्ष रूप से स्वयं करती है। सत्रकाल में ही उसकी शक्ति प्रायः असीमित हो जाती है। सघीय परिपद की इसी प्रभावपूर्ण स्थिति की ओर संकेत करते हुए ट्रुपूज ने कहा है कि जो आज सघीय परिपद सघीय सभा की कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) न होकर राष्ट्र की कायपालिका (National Executive) है। ब्राइस ने ठीक ही कहा है कि "वैधानिक दृष्टि से व्यवस्थापिका की सेवक होते हुए भी व्यवहार में सघीय परिपद क्रिटिकल मिनिस्टरियल के बराबर एवं फ्रेंच मिनिस्टरियल से अधिक शक्तियों का प्रयोग करती है। वह पथ प्रदर्शक भी है और साधन भी। बहुधा वह सुझाव भी देती है और मसविदा भी तैयार करती है।"

स्विस सघीय कार्यपालिका का ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल और अमेरिकन कार्यपालिका से तुलना

(The Swiss Federal Executive Compared with the
British Cabinet and American Executive)

स्विस कार्यपालिका के सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि वह न तो पूर्णतया ब्रिटिश संसदीय प्रणाली के ही अनुसार है और न अमेरिकन जम्ब्यात्मक प्रणाली से मेल खाती है। उमम इन दोनों प्रणालियों से मौलिक असमानताएँ विद्यमान हैं, पर साथ ही समानताएँ भी पाई जाती हैं।

समकाल सम्बन्धी तुलना

स्विस कार्यपालिका ब्रिटिश एवं अमेरिकन मन्त्रिमण्डल से अत्यन्त छोटी है और इसके सदस्यों की संख्या भी निश्चित है। ब्रिटिश मन्त्रिमन्त्री अपने सहयोगियों की मर्यादा का निवारण करता है और अमेरिका में राष्ट्रपति आवश्यकतानुसार अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यों में हेरफेर कर सकता है जबकि स्विस कार्यपालिका के जम्ब्यात्मक कोई अधिकार नहीं होता। स्विट्जरलण्ड और ब्रिटेन दोनों देशों में कार्यपालिका के सदस्य संसद के सदस्यों में से ही लिये जाते हैं तथापि जहाँ ब्रिटेन में सामान्यतः एक ही दल के सदस्य चुने जाते हैं वहाँ स्विट्जरलण्ड में वे विभिन्न दलों के होते हैं। अमेरिका में यह आवश्यक नहीं है कि मन्त्रिमण्डल का संघटन में से ही लिए जाए।

समकाल सम्बन्धी तुलना

स्विस कार्यपालिका की अवधि चार वर्ष के लिए निश्चित होती है क्योंकि पदच्युति के सम्बन्ध में वह व्यवस्थापिका के प्रति अनुत्तरदायी है। इसके विपरीत ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल संसद के विश्वास पर चलता रहता है। अमेरिकन कार्यपालिका भी व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती, किन्तु मन्त्रिमण्डल पूर्णरूप से राष्ट्रपति के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

उत्तरदायित्व सम्बन्धी तुलना

स्विस कार्यपालिका ने ब्रिटिश शासन पद्धति के उत्तरदायित्व को तो ग्रहण किया है परन्तु पदत्याग के अर्थ में उसको नहीं किया है। ब्रिटिश संसद की भाँति ही स्विस व्यवस्थापिका भी कार्यपालिका पर प्रश्नो, प्रतिप्रश्नो, प्रस्तावों, निणयों और अन्य आदेशों द्वारा नियंत्रण रखती है। कार्यपालिका के सदस्य व्यवस्थापिका सभा में उपस्थित होते हैं, वाद-विवादों में भाग लेते हैं, विधायक प्रस्तुत करते हैं और पुनः उन्हें पारित कराने का उत्तरदायित्व भी वहन करते हैं। लेकिन ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के समान स्विस मन्त्री व्यवस्थापिका द्वारा अविश्वास प्रस्ताव के शिकार नहीं बनते। जहाँ ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल लोकमना के विश्रामपथक पदाधीन रह गया है वहाँ स्विस कार्यपालिका के सदस्यों का

व्यवस्थापिका में किसी विधेयक पर हार हा जा पर पदत्याग नहा करना पड़ता । स्विस् कायपालिका व्यवस्थापिका की इच्छा को सह्य स्वीकार कर लेती है । अमरिजन कायपालिका भी कांग्रेस के प्रति अनुत्तरदायी होती है । यह अंतर अबदय है कि स्विस् कायपालिका के सदस्यो की नाति अमेरिका में मंत्री अथवा सचिव व्यवस्थापिका में उपस्थित नहीं हाते और उतकी किसी कायवाही में प्रत्यक्ष रूप से कोई भाग नहा लेते ।

हायपालिका के अध्यक्ष-पद की तुलना

स्विस् कायपालिका के प्रधान की स्थिति 'बराबर वालो में एक' की है जबकि ब्रिटिश प्रधानमंत्री 'समकक्षा में प्रथम' होता है और अमरिजन राष्ट्रपति अपन मंत्री मण्डल का 'स्वामी' । स्विस् कार्यपालिका का अध्यक्ष ब्रिटिश प्रधानमंत्री के समान अपन मंत्री प्रया का चुनाव नहीं करता और न ही विधायकमण्डल का नेतृत्व करता है । इसी प्रकार की गौण स्थिति अमेरिकन राष्ट्रपति की तुलना में है । अमरिजन राष्ट्रपति कायपालिका-परिषद का प्रभूत होता है । मंत्रीयो का सम्पूर्ण उत्तरदायित्व राष्ट्रपति के प्रति माता जाता है । स्विटजरलण्ड में कायपालिका के अध्यक्ष की स्थिति ऐसी नहीं है । एन बड़ा अंतर यह है कि अमरिजन राष्ट्रपति का निर्वाचन वहा की जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति द्वारा किया जाता है जबकि स्विस् कायपालिका का निर्वाचन व्यवस्थापिका द्वारा होता है । कवल अध्यक्ष का ही नहा बरा कायपालिका के अध्यक्ष सदस्यो का निर्वाचन भी मधीय व्यवस्थापिका ही करती है । ब्रिटन में मन्त्रिमंडल या सांसदों की द्वारा लोकमता का बहुमत के नेता का प्रधानमंत्री पद के लिए आमंत्रित करना हाता है और उनके द्वारा वतलाय गय अन्य व्यक्तियों को मंत्री नियुक्त करना पडता है । यदि कोई मंत्री सदस्य न होता छ माह के भीतर निर्वाचन लडकर उसे सदस्य बनना पडता है अ तथा मंत्री पद से हाय धोना पडता है ।

दलीय सदस्यो का अंतर

स्विस् कायपालिका के सदस्यो का निर्वाचन दलीय आधार पर नहीं होता । उनमें सभी दलों के सदस्य हाते हैं । वह दलीय भावना ने प्राय ऊपर उठी हुई हाती है और बहुमत की आवाज की ही नहीं बरन राष्ट्र और दण की सर्वोत्तम चेरी होती है, कि तु अमेरिका और ब्रिटन दोनों ही में कायपालिका के सदस्यो का निर्वाचन प्राय पूर्णतः दलीय आधार पर होता है । व अपने पदों पर रहते हुए भी अपने दल के पक्ष में कार्य करते हैं ।

कायपालिका के विभागो की वितरण सम्बन्धी तुलना

स्विटजरलण्ड में कायपालिका के सात विभाग होने हैं जो सातों सदस्यो में विभाजित कर दिग जाते हैं । विभागो का वितरण औपचारिक रूप से परिषद द्वारा किया जाता है और यह परम्परा है कि जो सदस्य दुबारा निर्वाचित होते हैं उन्हें प्रायः पहले वाला विभाग ही सौंप दिया जाता है । इस प्रकार कायपालिका

सदस्य अधिकांशतः अपने-अपने विभाग के विशेषज्ञ बन जाते हैं और वे लोक सभा के अधिकारियों के हाथ की बँटपुतली नहीं बन रहते ।

परन्तु ब्रिटेन और अमेरिका में कार्यपालिका के विभागों का वितरण प्रायः व्यक्ति की योग्यताएँ एवं वायकुशलता का आधार पर नहीं, बल्कि उसके राजनीतिक महत्त्व के आधार पर होता है । दूसरा अंतर यह भी है कि दोनों देशों में विभागों के वितरण में शासन प्रमुख की इच्छा का ही प्रायः प्रधानता मिलती है । स्विटजरलैंड में अन्तः को इन मन्त्रों में किसी तरह की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है ।

स्पष्ट है कि स्विटजरलैंड की संघीय कार्यपालिका अर्थात् फ़ेडरल कौंसिल न तो ब्रिटेन की और न अमेरिका संघ की कार्यपालिका के समान है । वह वास्तव में दोनों व्यवस्थाओं का सम्मिश्रण है और उसमें दोनों व्यवस्थाओं के गुण और लक्षण निहित हैं । फिर भी वह ब्रिटेन की संसदीय प्रणाली के अधिक निकट है ।

कैन्टनों की कार्यपालिका

(The Executive of Cantons)

संघीय कार्यपालिका के समान प्रत्येक कैन्टन में एक सामूहिक या बहुल कार्यपालिका (Collegial Executive) होती है । इस कार्यपालिका को राज्य परिषद (Council of State) या लघु परिषद (Small Council) कहते हैं । जिसमें प्रायः 5 से लेकर 11 सदस्य होते हैं । ये सभी सदस्य कैंटन के विधान मंडल द्वारा एक से लेकर पाँच वर्षों तक के लिए निर्वाचित होते हैं । संघ की भाँति कैन्टनों में भी पुनर्निर्वाचन की प्रथा काफी प्रचलित है । संघीय परिषद (Federal Council) की भाँति ही कैन्टन की कार्यपालिका के भी सभी सदस्यों की स्थिति समान होती है । कार्यपालिका का प्रत्येक सदस्य शासन के विभाग का एक अध्यक्ष होता है । कार्यपालिका कैंटन के विधान मंडल के प्रति पूर्णरूप से उत्तरदायी होती है । संघीय परिषद के भाँति उसे अधिकांश कानूनों का प्रारूप तैयार करना पड़ता है, वह उन्हें प्रस्तावित करती है और व्यवस्थापिका का अनुमोदन करने के साथ-साथ उसका पथ-प्रदर्शन भी करती है ।

5

स्विट्जरलैंड की न्यायपालिका [THE SWISS JUDICIARY]

“समष्टि रूप से स्विट्जरलैंड के लोग जनता की इच्छा के पालन अर्थात् लोकतन्त्र को संविधान की इच्छा के पालन अर्थात् विधान तन्त्र से ऊँचा समझते हैं।”

—हंस ह्यूबर

स्विट्जरलैंड की सघीय न्याय-प्रणाली में एकमात्र न्यायालय “सघीय न्यायालय” (Federal Tribunal) है, जो देश का सर्वोच्च न्यायालय है। गणराज्य अमेरिका की भाँति स्विट्जरलैंड में सघीय घरातल पर सर्वोच्च न्यायालय के अतिरिक्त निम्न न्यायालय (Subordinate Courts) नहीं हैं। हाँ, सघीय न्यायपालिका के मगठन में उन अनेक निम्न-न्यायालयों का किया जा सकता है जो केटनों की न्यायपालिकाओं के सम हैं, क्योंकि उस ही नाम से रखा जा सकता है जो कि ही न्यायालयों की व्यवस्था नहीं है, बल्कि केटनों के न्यायालय ही सघीय कानूनों को कार्यान्वित करते हैं।

सघीय न्यायालय (Federal Tribunal) अथवा बुन्दसजेरिख्त (Bundesgericht) की स्थापना सन् 1848 के संविधान द्वारा हुई थी और उसके अत्यन्त सीमित अधिकार प्रदान किए गए। बाद में संविधान में कुछ संशोधन के जिनके द्वारा इसकी शक्ति में बड़ी वृद्धि हो गई।

सघीय न्यायन के क्षेत्र प्रदान कार्यालय जर्मन-भाषी केटन के नगर में है, किन्तु सर्वोच्च न्यायालय वाजकट स्पार्डे रूप से (Lausanne) नामक फ्रेंच भाषी केटन की राजधानी लासन (Lausanne) नगर में कार्य की अधिकता के कारण इसकी बैठक निरन्तर चलती रहती है।

की वार्षिक व्यवस्था का अध्ययन संविधान के विद्वानों के लिए विशेष महत्व नहीं रखता क्योंकि उसका वहाँ कोई ऐसा महत्वपूर्ण स्थान नहीं है जमा कि अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय का है।

संघीय न्यायालय (Federal Tribunal)

संघठन

संघीय न्यायालय के संघठन में संविधान कोई निश्चय नहीं करता है। यह अधिकार संघीय सभा (Federal Assembly) को सौंप दिया गया है जो अपने दोनो सदना के संयुक्त अधिवेशन में वार्षिकी का निर्वाचन करती है। संविधान द्वारा वार्षिकी की संख्या निश्चित नहीं करने के परिणाम स्वरूप यह संख्या निरंतर परिवर्तनशील रही है। 1943 में एक कानून द्वारा इनकी संख्या 9 से बढ़ाकर 26-28 कर दी गयी तथा उप-वार्षिकी की संख्या 11-13 की गयी। उप-वार्षिकी वार्षिकी की अनुपस्थिति में उनके पद पर कार्य करते हैं। संघीय सभा संघ-न्यायालय के वार्षिकी में से ही एक अध्यक्ष (President), एक उपाध्यक्ष (Vice President) का दो वर्षों के लिए निर्वाचन करता है। वार्षिकी का चुनाव इस भाँति होता है कि वे तीनों राष्ट्र भाषाओं (फ्रेच, जर्मन एवम् इटैलियन) का प्रतिनिधित्व कर सकें। यह वार्षिकी 6 वर्षों के लिए चुने जाते हैं और इनका पुनर्निर्वाचन हो सकता है। पुनर्निर्वाचन की व्यवस्था के कारण इनका कार्यकाल स्थायी माना ही हो गया है।

वार्षिकी का संघीय सभा अथवा संघीय परिषद की मददगारता से वर्णित कर दिया जाता है। कोई भी स्वयं नागरिक या राष्ट्रीय परिषद (National Council) की सदस्यता की योग्यता रखता हो, वार्षिकी नियुक्त किया जा सकता है। यह व्यवस्था है कि अपने कार्यकाल में वार्षिकी संघ अथवा कटन के अलग-अलग किसी पद पर नहीं रह सकते हैं और न कोई व्यवसाय या नौकरी ही कर सकते हैं। परंतु उप-वार्षिकी पर यह प्रतिबंध लागू नहीं होता क्योंकि उन्हें कोई वार्षिक वेतन नहीं दिया जाता, केवल जिन दिनों वे कार्य करते हैं, उन्हें प्रतिदिन के हिसाब से कुछ भत्ता दिया जाता है। वार्षिकी का वेतन के रूप में 45150 फ्रैंक प्रतिवर्ष मिलता है। इनके अतिरिक्त 3150 फ्रैंक भत्ता के रूप में प्रतिवर्ष दिया जाता है। वार्षिकी को पेंशन दिए जाने की भी व्यवस्था है।

संघीय न्यायालय का अपना सचिवालय (Chancellery) है जिसमें संघठन और कर्मचारियों की नियुक्ति आदि का भार उत्ती पर है।

कार्य प्रणाली

न्यायालय की अंतरंग कार्य प्रणाली निश्चित करनी, विविध विभागों का दायित्व तय करना और कार्य करने के लिए नियम आदि का निर्माण करना

लिए पूरे सघीय न्यायालय की बठक हाती है। इसके अतिरिक्त उन मामला की सुनवाई भी पूरे सघीय न्यायालय द्वारा होती है जिनके विषय म सघ के किसी कानून अथवा न्यायालय के किसी नियम के अनुसार एसी व्यवस्था कर दी जाती है।

काम की सुविधा की दृष्टि से स्विस न्यायालय का चार भागों में बांट दिया गया है। इनमें दो विभाग दीवानी मुकदमा पर विचार करते हैं, तीसरा विभाग सावजनिक विधि सम्बन्धी विवादों पर विचार करता है और चौथा विभाग जूण तथा दिवालिया से सम्बन्धित मुकदमों पर विचार करता है। इन सभी विभागों का मगठन पूरा न्यायालय दो वर्ष के लिए करता है।

फौजदारी मुकदमों पर भी विचार करने के लिए सघीय न्यायालय के चार विभाग किए गए हैं— 1 फरियाद विभाग (Chamber of Complaints), 2 फौजदारी विभाग (Criminal Chamber), 3 सघीय दंड विभाग (Federal Penal Court) एवं, 4 सवैधानिक विभाग (Court of Cessionation)। फौजदारी विभाग सभी कर्मा भ्रमणशील न्यायालय के रूप में कार्य करता है। फौजदारी अभियोगों पर विचार करते समय ज्यूरियों की सहायता ली जाती है।

न्यायालय के कार्य सम्पन्न की नियम अधिक नहीं हैं और वे बहुत कठोर भी नहीं हैं। उनका सम्मेलन न्यायाधीशों की गणपूर्ति (Quorum), न्यायालय की सावजनिक अथवा गुप्त बैठकों आदि से है। न्यायालय का एक महत्वपूर्ण नियम यह है कि यदि कोई न्यायाधीश किसी प्रकार के पक्षपात का दावा सिद्ध हो जावे तो वह न्यायाधीश के पद के लिए अयोग्य हो जाता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति स्विस सघीय न्यायालय के पास अपने निर्णयों को लागू करने के लिए अपने कमचारों नहीं होते। इसके लिए सघीय न्यायालय बैठकों पर निर्भर रहते हैं और यदि कोई बटन कस्तब्य-पालन से विमुक्त हो तो सघीय परिषद् (Federal Council) से आवश्यक कार्यवाही करने के लिए अनुरोध किया जा सकता है।

अधिकार क्षेत्र

अमेरिका और आस्ट्रालिया की भांति स्विस न्यायालय के अधिकार क्षेत्र की सुविधान में व्याख्या नहीं की गई है, क्योंकि स्विस विधान मण्डल को इसका अधिकार क्षेत्र बढ़ाने का अधिकार है। फिर भी इसका क्षेत्राधिकार पर्याप्त विस्तृत है और उसे निम्नलिखित भागों में विभाजित कर सकते हैं—

- (1) दीवानी (Civil)
- (2) फौजदारी (Criminal)
- (3) सवैधानिक (Constitutional)
- (4) प्रशासकीय (Administrative)

(1) दीवानी क्षेत्राधिकार—दीवानी मामले में मधीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार प्रारम्भिक (Original) और अपील (Appellate) दोनों प्रकार का है। प्रारम्भिक (Original) के रूप में संविधान की धारा 110 के अन्तर्गत निम्न प्रकार के दीवानी मामले न्यायालय के समक्ष निणय के लिए लाये जा सकते हैं —

(1) सघ तथा कंटनों के मध्य उत्पन्न विवाद।

(2) सघ और किसी निगम (Corporation), कम्पनी अथवा साधारण नागरिकों के मध्य उत्पन्न विवाद। इसमें यह आवश्यक है कि वादी (Plaintiff) नागरिक अथवा निगम हो, सघ नहीं, और विवादग्रस्त राशि चार हजार फ्रक से कम न हो।

(3) विभिन्न कंटनों के बीच पारस्परिक विवाद।

(4) किसी एक कंटन तथा साधारण नागरिक अथवा निगम के बीच उत्पन्न विवाद, बशर्ते कि विवादग्रस्त राशि चार हजार फ्रक से कम न हो।

(5) विभिन्न कंटनों में कम्पनियों के बीच नागरिकता तथा अधिवास (Domicile) सम्बन्धी विवाद।

(6) यह उल्लेखनीय है कि प्रारम्भिक (Original) रूप में बहुत कम दीवानी मामले मधीय न्यायालय के समक्ष निणय हेतु लाये जाते हैं। उदाहरणार्थ सन् 1950 में ही मामलों की कुल संख्या केवल 10 थी। इसका मुख्य कारण यह है कि अधिकांश दीवानी मामलों का निवटारा कंटनों के न्यायालय में ही हो जाता है।

मधीय न्यायालय के समक्ष दीवानी अपील (Appellate) क्षेत्राधिकार में निम्नलिखित प्रकार के मामले आते हैं —

(क) 10 000 फ्रक या उससे अधिक धन राशि के मुकदमों की अपील इसमें की जा सकती है परन्तु इसके लिए दोनों पक्षों की सहमति आवश्यक है।

(ख) कंटनों के न्यायालयों के निणयों के विरुद्ध भी यह अपील सुनने का अधिकार रखता है। इन प्रकार के मुकदमों की अपील निणय के सुनाने के बाद 30 दिन के अन्दर करदी जानी चाहिए।

(2) फौजदारी क्षेत्राधिकार

संविधान की धारा 112 के अनुसार मधीय न्यायालय को निम्न प्रकार के फौजदारी मामले में निणय करने का अधिकार है—

(1) सघ के विरुद्ध राजद्रोह (High Treason) तथा मधीय अधिकारियों के विरुद्ध विद्रोह अथवा हिंसा के मामले।

(2) अन्तर्राष्ट्रीय विधियों के विरुद्ध अपराध एवं दुराचार के मामले।

(3) राजनीतिक अपराध अथवा दुराचार के ऐसे मामले जिनके कारण मधीय सैनिक हस्तक्षेप की आवश्यकता पड़ी हो।

(4) उच्च सरकारी कर्मचारियों द्वारा अपने अधीनस्थ कर्मचारियों के विरुद्ध लगाये गये फौजदारी आरोप।

(3) सवधानिक क्षेत्राधिकार

सघीय न्यायालय को निम्न प्रकार के सवधानिक मामलो के निर्णय का अधिकार है—

(1) सघीय ओर कंटनो के प्राधिकारियो के पारस्परिक सक्षमता सम्बन्धी विवाद ।

(2) सघ एव कंटनो के मध्य उत्पन्न सवधानिक विवाद ।

(3) कंटनो के मध्य पारस्परिक सावजनिक कानून सम्बन्धी विवाद ।

(4) सविधान म सम्मिलित नागरिक अधिकारो के अतिक्रमण या सधि और समक्षीता की शर्तों की अतिक्रमण सम्बन्धी नागरिको की शिकायतें—पर सघीय न्यायालय अपील को तब तक नहीं सुनता जब तक सम्बन्धित मामलो की सुनवाची कंटनो के न्यायालयो द्वारा न की जा चुकी हो । व्यक्ति के अधिकारो की रक्षा उस दशा म करता है जब उनका उल्लंघन कंटनो की सरकारा द्वारा किया जाव । सघीय सरकार के कार्यों का पुनरावलोकन (Review) वह नहीं कर सकता और उनके काय की वैधानिकता व अवधानिकता क विषय म वह कोई निर्णय नहीं दे सकता ।

(5) कंटनो के कानूनो का असवधानिक घोषित करने का अधिकार—सघीय न्यायालय ना नागरिक पुनरावलोकन का अधिकार प्राप्त नहीं है । इस सम्प्रदाय म उसका अधिकार कंटनो क कानूनो तक ही सीमित है । सघीय कानूनो की न्याय्यता अवश्य वह कर सकता है लेकिन उनकी वैधानिकता अथवा अवधानिकता क गये म निर्णय देने वा उसे कोई अधिकार ही नहीं है ।

(4) प्रशासनिक क्षेत्राधिकार

स्विस सघीय न्यायालय प्रशासनिक अभियोगो, सरकारी कर्मचारियो के वैधानिक क्षमता सम्बन्धी विवादो, रेल प्रशासन सम्बन्धी विवादो, करारोपण सम्प्रदाय प्रशासनिक मामलो आदि पर विचार करता है ।

अत म, स्विस न्यायालय के अधिकारो का स्पष्ट चित्र केवल सवधानिक उपयुक्तता से ही नहीं मिल सकता । सविधान म उल्लिखित अधिकारो के अतिरिक्त सघीय कानूनो द्वारा भी न्यायालय के अधिकारो म वृद्धि की जा सकती है । सघीय सभा की स्वीकृति से कंटनो के विधान मण्डल भी कुछ दीवानी मामले सघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार मे रख सकते हैं । न्यायालय के मन्त्र प्रस्तुत होने वाले लगभग 95 प्रतिशत मामले इन वृद्धिगत अधिकार क्षेत्रो के अन्तगत ही आते हैं ।

कंटनो की न्यायपालिका**(Judiciary of the Cantons)**

सघीय कानूनो के क्रिया बधन वा दायित्व कंटनो के न्यायाधीशो पर ही है, अत व भी इस दृष्टि से सघीय न्यायपालिका के अभिन्न अंग है । दीवानी, फौजदारी और व्यापार सम्बन्धी कानूनो का एकीकरण हो जाने के बाद ही लगभग

सभी ंष्टना के ायालय एव-से ही कानून के अनुसार ाय-कार्य करत है, फिर भी ायालयों के ढांचे जादि की व्यवस्था करना ंष्टना के अधिकार क्षेत्र की बात है। इमीलिए विविध ंष्टना क ायालय के ढांचो म व ाय-िगि म विभिन्नता पायी जाती है।

उच्च ायालय (Superior Cantonal Courts)

प्रायः प्रत्येक ंष्टन म ाय प्रशासन के लिए ाय उच्च ायालय (Superior Cantonal Court) हाता है जिसम 7 स 13 ायाधीन हाते हैं। इसका निवाचन ंष्टन की विधान सभा द्वारा हाता है। उच्च ायालय का दीवानी और फौजदारी दोना प्रकार क मुकदमों पर विचार करन का क्षेत्राधिकार है, परंतु उसे कानून की सवधानिकता पर विचार करने का अधिकार नहीं है। उच्च ायालय क अधीन कुछ दीवानी और फौजदारी ायालय ह जो क्रमशः निम्न प्रकार हैं—

(क) दीवानी ायालय—दीवानी क्षेत्र म प्रायः प्रत्येक ंष्टन के उच्च ायालय के अधीन क्रमशः प्रादेशिक ायालय (District Court) व गाति ायाधीशो (Justices of Peace) के ायालय हैं। प्रादेशिक अथवा जिला ायालय (District Courts) का ाय क्षेत्र एक जिला या जण्डाड्जमेट हाते हैं, जबकि सबसे नीचे के स्तर क गाति ायाधीन (Justice of Peace) क ायालय का ाय क्षेत्र प्रायः कानून होता है।

निम्न-स्तर के ायालय से ऊपर के स्तर के ायालय का ाय क्षेत्र वादों के मूल्य क अनुसार बढता जाता है। इसक अतिरिक्त निम्न ायालय क निणया क विरुद्ध अपीलो की सुनवायी भी ऊपर क ायालय करत है।

(ख) फौजदारी ायालय—फौजदारी क्षेत्र म सबसे नीचे क स्तर का न्यायालय पुलिस ायालय (Police Tribunal) हाता है। कहा-कही ाय गाति न्यायाधीश क ायालय भी फौजदारी क सबसे नीचे क स्तर क ायालय का ाय करते हैं। फौजदारी में नी जिला ायालय (District Court) होत है। सबसे उच्च-स्तर का ायालय ऊपर वर्णित उच्च ायालय (Superior Cantonal Court) होता है।

नीचे के स्तर के ायालय से ऊपर क स्तर क ायालय का ाय क्षेत्र अपराध की गम्भीरता तथा दण्ड की मात्रा की अविकना के आधार पर बढता जाता है। क ंटनों के उच्चतम ायालयो (Superior Cantonal Courts) क निणयो के विरुद्ध मधीय ायालय (Federal Tribunal) को अपील की जाती है।

क ंटनों में ायाधीश स्पष्टतः निर्वाचित होते हैं। उनका निर्वाचन या तो जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से अथवा क ंटना की व्यवस्थापिकाओं द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। ायाधीशों की सेवा की शर्तों जादि का निर्धारण क ंटना द्वारा ही किया जाता है। यह व्यवस्था है कि ायाधीश पुनर्निर्वाचित किये जा सकते हैं।

6

स्विट्जरलैंड के राजनीतिक दल (POLITICAL PARTIES OF SWITZERLAND)

“स्विट्जरलैंड के दलों की विचारधारा एवम उनके सामाजिक संगठन में कोई अति उग्र प्रकार के अंतर नहीं हैं।”

—कॉडिंगम

आधुनिक युग में राजनीतिक दल लोकतंत्र की धुरी हैं। यद्यपि किसी भी लोकतान्त्रिक देश के संविधान में राजनीतिक दलों की मता की कोई व्यवस्था नहीं की गयी है तथापि लोकतंत्र का संचालन राजनीतिक दलों के अभाव में होना असम्भव सा है। स्विट्जरलैंड विश्व का प्राचीनतम और अग्रणी लोकतान्त्रिक राज्य है जहाँ राजनीतिक दलों का हस्तक्षेप एक स्वाभाविक बात है। किन्तु आश्चर्य यह है कि वहाँ राजनीतिक दलों का इतना महत्त्व नहीं है जितना कि अन्य लोकतान्त्रिक देशों में पाया जाता है। मतदान के समय किसी दल की हार या जीत को विशेष महत्त्व नहीं दिया जाता। जहाँ देशों के समान संगठित दलों की भी कमी है। प्रजातान्त्रिक राज्यों में दलीय व्यवस्था के जो गम्भीर दोष दिखाई देने हैं वे स्विट्जरलैंड में नगण्य हैं। स्विस राज्य रूपी जहाँसे दलबन्दी की लहरा द्वारा कभी उभरना नहीं है। वहाँ अन्य देशों की तुलना में दलीय संघर्ष बहुत कम पैचीदा और दलीय भावना बहुत ही कम है। स्विट्जरलैंड की यह विशेषता कुछ तो वहाँ के संविधान के कारण और कुछ स्विस नागरिकों के चरित्र के कारण है।

दुर्बल दलीय व्यवस्था के कारण

(Causes of Weak Party System)

1 स्विस कार्यकारिणी का स्थायीपन स्विस दलबन्दी की दुर्बलता और अभावता का प्रमुख कारण है। अपने कार्यकाल में फेडरल कौंसिल के सदस्य हटाये नहीं जा सकते, अतः वे दलबन्दी के चक्कर में नहीं पड़ते। साथ ही कार्यकारिणी को हटाने के लिए जनता में भी दलबन्दी की भावनाएँ उत्पन्न नहीं होती।

2 कायकारिणी अथवा फंडरल कांसिल (संघीय परिषद) का निर्माण भी दलीय आधार पर नहीं होता और उससे दल का कार्य करने की आशा नहीं की जाती।

3 संघीय परिषद के सदस्य प्रायः पुनर्निर्वाचित होते रहते हैं। अतः वहाँ दलबंदी का सवाल ही पड़ा नहीं होता, क्योंकि दलबंदी तो वही जार पकड़ती है जहाँ सत्ता का हथियाने के लिये हाड़ व दौड़ लगती है।

4 दलबंदी सर्वत्र भ्रष्टाचार प्रणाली (Spoil System) से जोर पकड़ती है, क्योंकि इसके द्वारा शक्ति प्राप्त करने पर शासक दल के लोगों को पदा पर नर दिया जाता है। सौभाग्यवश स्विट्जरलैंड में यह प्रणाली नहीं है। प्रथम तो वहाँ पर नियुक्तियाँ ही योग्यता के आधार पर की जाती हैं और द्वितीय पक्षों की सहायता भी इतनी अधिक नहीं होती कि कोई दल अपने समर्थकों को भर सके।

5 स्विट्जरलैंड में पक्षों के वेतन भी इतने नहीं हैं कि वे महत्वाकांक्षी मनुष्यों को आकर्षित कर सकें।

6 स्विट्जरलैंड में व्यवस्थापिका अर्थात् संघीय सभा की विधायी शक्तियाँ सीमित हैं और इस सीमित क्षेत्र में भी उसकी शक्ति अंतिम नहीं है वहाँ अंतिम शक्ति जनता के हाथों में है। लोक-निर्णय, निबंध-उपक्रम तथा प्रत्याहरणता (Referendum, Initiative and Recall)—जनतंत्र के इन तीन अस्त्रों की प्रधानता के कारण दलबंदी को स्विट्जरलैंड में अधिक स्थान नहीं मिल पाया है। इनके कारण वहाँ प्रत्यक्ष प्रजातंत्र प्रचलित है और सभी महत्वपूर्ण प्रश्न लोकनिर्णय द्वारा तय किये जाते हैं। फलतः ऐसा कोई प्रश्न नहीं उठता कि कोई दल अपने किसी स्वायत्त-विशेष को लेकर दलीय चक्कर चलावे।

7 स्विट्जरलैंड में अधिकांश मामलों में कोई मतभेद नहीं होता, अतः दलगत तीव्रता पदा होने की गुंजायश नहीं रहती।

8 मध्यम व्यवस्थापिका का अधिवेशन बहुत थोड़े दिनों तक चलता है। वह प्रायः एक महीने से अधिक नहीं चलता। इस अल्प अवधि में व्यवस्थापिका के सदस्य अपने कार्यों में ही इतने व्यस्त रहते हैं कि उनको दलबंदी के भय में फँसने का अवकाश ही नहीं मिलता।

9 मध्यम नागरिकों में आर्थिक विषमता बहुत कम है। न पनी अधिक धनी हैं और न गरीब अधिक गरीब। इस निश्चितता के वातावरण में लोग दलबंदी के चक्करों में फँस कर अपना शक्ति भंग करने को उत्सुक नहीं रहते हैं।

10 स्वयं जनता का शत्रु, सरल एवम दृगन्वय चरित्र राष्ट्रीय विना को घरेलू विरोध में पुरस्कृत करता है। देश की नागरिक स्थिति या जनता को पारस्परिक मतभेदों का मुक्तान एवम भली प्रतिक्रिया गठित रहने की प्रेरणा देता है। उनके चुनाव के समय अत्यंत घर्षण एवम प्रतिस्पर्धा काय होता है। स्विट्जरलैंड द्वारा तरफ से चार विशाल सैनिक अभियानों द्वारा घिरा हुआ है। अतः उनका सतरे

से दूर रहने के लिए स्विस नागरिक दलवादी के चक्कर में पड़ कर अपने दिलों में अंतर नहीं आने देते। वे नहीं चाहते कि उनकी शक्ति कमजोर पड़ जाए।

लाइब्रेरियन ने स्विट्जरलैंड में दलवादी के अशक्त होने के अनेक कारण बतलाए हैं। उनके कथनानुसार "देश के सामने बहुत समय तक कोई बड़ी बड़ी समस्याएँ न हान, आर्थिक व्यवस्था के प्रति सतुष्ट रहना, तथा प्राचीन धार्मिक मतभेद और वर्ग भेद के प्रति घणा होने के कारण वहाँ पर प्रबल दलवादी नहीं पाई है। वहाँ पर व्यक्तिगत आकांक्षाओं तथा नेतृत्व ग्रहण करने की लालमाओं का अभाव है। वहाँ पर सावजनिक जीवन में व्यक्तियों के लिए बहुत कम जाकपण है। बड़ी बड़ी समस्याएँ सीधी जनता द्वारा तय कर ली जाती हैं। इन्हीं सब कारणों से दलवादी जो अब जनतंत्रिय दल में विशाल-धारा का रूप धारण कर लेती है, स्विट्जरलैंड में एक छोटी सी तरह ही पदा कर पाती है।'

दल प्रणाली का संक्षिप्त इतिहास

(Brief History of the Swiss Party System)

यों तो बहुत पहले ही स्विस राजनीति में विभाजन उत्पन्न हो गये थे, किंतु सन् 1848 में संविधान के निर्माण के समय तक दलीय स्थिति स्पष्ट दृष्टिगोचर हो चुकी थी। उस समय तीन दलों की नींव पड़ चुकी थी—(i) उदारवादी दल (Liberal Party), (ii) क्रांतिकारी या उग्रवादी दल (Radical Party), तथा (iii) कथोलिक अनुदार दल (Catholic Conservative Party)। ये तीनों दल आज भी विद्यमान हैं।

उदार दल का निर्माण बुद्धिजीवियों, श्रमिकों और किसानों ने मिल कर किया था। ये सन् 1815 के समझौते (The Pact of 1815) द्वारा स्थापित सामंतिक व्यवस्था के विरोध में थे। सन् 1830 के उदार दल के विद्रोह प्रयासों के फलस्वरूप ही अधिकांश कठनायें उसी व्यवस्था स्थापित हो सकी, जिसमें लगभग सभी की राजनीतिक स्वतंत्रता प्राप्त थी। सन् 1832 में उदार दल का वाम पक्ष दल से अलग हो गया और उसने अपना नाम क्रांतिकारी लोकतान्त्रिक दल (Radical Democratic Party) रख लिया। इस दल का उद्देश्य एक ऐसे लोकतान्त्रिक राष्ट्रीय राज्य की स्थापना था, जिसमें सबके व्यक्ति का राजनीतिक स्वतंत्रता मिल सके। उदार दल और क्रांतिकारी दल का विद्रोह करने के लिए एक नवीन 'कथोलिक अनुदार दल' (Catholic Conservative Party) का उदय हुआ। पाठ कथोलिक बहुमत वाले कठनायें इस दल के लाने का पूरा प्रभाव था। सन् 1845 में सात कथोलिक कठनायें अपना अलग संघ बनाया जिसका नाम साउंडरबन्ध (Sounderbound) रखा गया। इन संघों की स्थापना से गृहयुद्ध का स्तंभपात हुआ जिसे एक मास में ही समाप्त कर दिया गया। कथोलिकों की हार सामंत्व में राष्ट्रीय आंदोलन की विजय थी। सन् 1848 में जब नवीन संविधान का निर्माण हुआ तो उदार दल एवं क्रांतिकारी दल

कर उम प्रगति या प्रतीक बनाने का प्रयत्न किया और वैशालिक दल के उग्र विरोध के बावजूद वे काफी हद तक उस समय सफल भी हुए।

परन्तु सन् 1848 के बाद उदारवादी और नातिकारी दलों में महयम नहीं बना रह सका, क्योंकि उदारवादी उन मुद्दों का समर्थन नहीं कर सके, जिन्हें नातिकारी करना चाहते थे। नातिकारी दल का जनता का समर्थन प्राप्त हुआ और उम समय के आधार पर नातिकारी दल ने संविधान में सन् 1874 का संशोधन करवाया। तत्पश्चात् सन् 1919 तक नातिकारी दल का प्रभुत्व चलता रहा, यद्यपि इसी मध्य 1890 में देश के राजनीतिक मंच पर समाजवादी दल (Socialistic Party) नामक एक नवीन दल का अन्वय भी हो गया। सन् 1918 में क्रान्तिकारी दल का पुनर्विभाजन हुआ। इसके कुछ सदस्यों ने दल की ग्रामीण नीति से असन्तुष्ट होकर एक नए दल "कृषक दल" का गठन किया। सन् 1919 में एक जनमत संग्रह द्वारा जनता ने व्यवस्थापिका में प्रतिनिधित्व के लिए अनुपातिक प्रतिनिधित्व (Proportional Representation) की प्रणाली स्वीकार की। फलस्वरूप सन् 1919 में चुनाव हुए और उसमें स्वयं राजनीतिक दल प्रणाली का रूप बहुदल प्रणाली (Multi Party System) का हो गया।

उपरोक्त कथोलिक, उदारवादी नातिकारी, समाजवादी व कृषक दलों के अतिरिक्त स्विट्जरलण्ड में और भी अनेक छोटे छोटे दल अस्तित्व में आये। सन् 1935 में स्वतंत्र दल का जन्म हुआ। 1935 में युवा कृषक दल (Young Farmers Party) का जन्म हुआ। इसने कृषक दल से अलग होकर एक पथक दल बनाया। सन् 1941 में प्रजातन्त्रवादी दल का उदय हुआ। इसके अतिरिक्त साम्यवादी दल भी अस्तित्व में आया।

स्विट्जरलण्ड की दल प्रणाली का इस प्रकार का बहुदलीय रूप बना, वह अब तक चला आ रहा है और किसी भी एक दल को इतना प्रभुत्व प्राप्त नहीं हुआ है कि उसे शासन सत्ता पर एकाधिकार प्राप्त हो सके।

दलों का संगठन

(Organisation of the Parties)

स्विट्जरलण्ड में ब्रिटेन, अमेरिका, सोवियत संघ आदि की तुलना में राजनीतिक दलों के संगठन अत्यधिक ढीले ढाले (Loose) हैं। यहाँ तक कि कठनाई के दलीय संगठन भी सचीय संगठन के अधीन नहीं है। रेपांड ने कहा है कि "केवल समाजवादी दल को छोड़ कर स्विट्जरलण्ड में अन्य दलों के स्वतंत्र राष्ट्रीय संगठन नहीं हैं।" वस्तुतः स्वयं मतदाता दलों की अपेक्षा उम्मीदवारों के व्यक्तिगत गुणा को अधिक महत्त्व देने के अभ्यस्त हैं। अनेक सदस्य मधीय सभा में चुने जाने के उपरान्त यह निश्चय करते हैं कि वे किस दल से सम्बन्धित रहें। इसके अतिरिक्त सदनों में प्रतिनिधियों के बैठने का प्रबंध दल के अनुसार न किया जाकर प्रदलों के

अनुसार किया जाता है। परन्तु यह सब कुछ होते हुए भी आधुनिक काल में राजनीति में केन्द्रीयकरण होने के साथ साथ दलों के संगठन में कुछ सुदृढता और नियमितता आने लगी है।

संगठन अथवा ढांचे की दृष्टि से नामा यत् प्रत्येक दल के तीन प्रमुख अंग हैं—डायट (Diet), केन्द्रीय समिति (Central Committee) एवं कार्यकारिणी समिति (Executive Committee)। डायट दल की सर्वोच्च सभा होती है। इसकी बैठक वष में प्रायः एक बार की जाती है जिसमें दल की वार्षिक रिपोर्ट वार्षिक आय व्यय, समकालीन समस्याओं आदि पर दल के रख और दल की नीतियों पर विचार विमर्श होता है और निणय लिए जाते हैं। केन्द्रीय समिति दल की कार्यकारिणी समिति होती है जिसका निर्वाचन प्रत्येक वर्ष डायट द्वारा होता है, परन्तु आकार वत् जाने के कारण यह एक छोटी कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) का निर्वाचन करती है। दल के प्रमुख अधिकारियों में अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, कोषाध्यक्ष आदि होते हैं।

विविध दलों की नीतियाँ

(Policies of different Parties)

कैथोलिक दल

इस दल को कैथोलिक अनुदार या रूढ़िवादी दल (Catholic Conservative Party) भी कहा जाता है। यह स्विटजरलैंड का एक अत्यन्त प्रमुख दल है। साउण्डरवन्द के युद्ध के समय से यह दल कैथोलिक चर्च की रीतियों नीतियों की रक्षा करने के लिए सदैव प्रयत्नशील रहा है। ग्रामीण वर्गों में कैथोलिक चर्च के प्रभाव को बनाए रखने के लिए यह दल कैथोलिकों के अधिकारों का समर्थक और सघीय शक्ति के केन्द्रीयकरण का विरोधी रहा है। इस दल की निरन्तर यह चेष्टा रही है कि स्विस संविधान से उन भागों को निकाल दिया जाए जो चर्च के कार्यकलापों पर प्रतिबंध लगाने वाले हैं। यह दल सरकार के पारिवारिक सम्बन्ध और शिक्षा में हस्तक्षेप का भी विरोधी है। दल का विश्वास है कि सामाजिक शक्ति और अनुशासन तब ही सम्भव है जब कि धर्म और शिक्षा का प्रचार हो तथा उसका पूरा उत्तरदायित्व चर्च पर हो।

कैथोलिक दल व्यक्ति की स्वतन्त्रता के उस रूप या पक्ष पापक है जिसके अन्तर्गत व्यक्तिगत सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार को अनीमित माना जाता है। यह दल इस बात का विरोधी है कि लाक-कल्याण के नाम पर व्यक्ति को व्यक्तिगत सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार से वंचित किया जाय और उस पर किसी भी प्रकार के प्रतिबंध लगाए जायें। आधुनिक काल में इस दल में एक समाजवादी पक्ष का जोर उदय हो गया है जो अधिक प्रगतिशील विचारों का है। इन पक्षों के प्रभाव के कारण कैथोलिक दल अब श्रमिकों के सम्बन्ध में उदार विचार रखने लगा है और इनके अधिकारों के अधिकार, पारिवारिक नैतिक एवं श्रमिक सभा का प्राप्ताह नैतिक बातों का अपन

कार्यक्रम में स्वामि दे दिया है। रूपका, श्रमिका एव छात्रे राजगार वाक लोग के प्रति हम दल की उद्धानुभूति शनं शनं बढ़ती जा रही है। अपना इसी प्रवृत्ति को प्रदर्शित करने के लिए, समय के अनुसार बहने की दृष्टि से यह दल अपने नाम का अब कैथोलिक अनुसर दल (Catholic Conservative Party) के स्वामि पर विद्विषय समाजवादी अनुसर दल (Christian Social Conservative Party) कहने लगा है।

क्रांतिकारी दल

क्रांतिकारी दल (Radical Party) कुछ मामला में क्रांतिक दल का समान होता है तो कुछ मामला में समाजवादी दल का साथ देता है। इस तरह यह दल न तो अत्यधिक अनुदार ही है और न अत्यधिक प्रगतिशील ही।

क्रांतिकारी दल का विश्वास है कि राष्ट्रीय एकता को सुदृढ़ बनाने के लिए मधीय सरकार को शक्ति सम्पन्न बनाया जाय। परंतु साथ ही यह कण्टो के अधिकारों का एकदम कम कर दिये जाने के पक्ष में भी नहीं है, क्योंकि यह मुख्यतः कण्टो का ही दल है और इसके समर्थक देश के सभी भागों तथा जनता के सभी वर्गों में पाये जाते हैं। वर्तमान में इस दल का चुकाव अभी और है कि जो अधिकार केन्द्र को प्राप्त हैं, उनका प्रयोग यह यथामुम्भव कण्टो के साथ करे लेकिन यह सहायक इस तरह है कि मधीय शासन की शक्ति में ह्रास न आ पाये। पर्याप्त राष्ट्रीय प्रतिरक्षा के लिए यह दल सैनिक संगठन की स्थापना पर जोर देता है। धर्म-निरपेक्षता, राजनीतिक स्वतन्त्रता और लोकतंत्र में इस दल की पूर्ण आस्था है और विदेशी मामला में यह निष्पक्षता चाहता है। यह कैथोलिक चर्च की शक्ति की बढ़ोत्तरी का और बार्मिक स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप का विरोधी है।

समाजवादी प्रजातान्त्रिक दल

समाजवादी प्रजातान्त्रिक दल (Social Democratic Party) सभी उद्योगों का राष्ट्रीयकरण और सभी व्यक्तिगत एकाधिकारों पर सामूहिक अधिकार चाहता है। उसकी नीति में इस बात पर बल नहीं दिया जाता कि राजनीतिक शक्ति प्रमुख रूप से श्रमिकों के हाथ में हो। यह श्रमिकों के लिए अधिक वेतन तथा सामाजिक सुरक्षा व बेकारों में सहायता, सभी को काम देने, स्त्रियों को मताधिकार देने और मधीय परिषद के अध्यक्ष निर्वाचन का पक्षपाती है। यह दल इस बात का भी समर्थक है कि मगठित वार्ता द्वारा जहाँ तक सम्भव हो, श्रमिकों को अपनी दशा सुधारने के प्रयत्न करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिये और राज्य का अभी हस्तक्षेप करना चाहिये जबकि मगठित वार्ता असफल हो जाय। हम दल का मत है कि स्विटजरलण्ड को संयुक्त राष्ट्र संघ का सक्रिय सदस्य बनना चाहिये।

यह दल अब इस बात का मानने लगा है कि मिश्रित अर्थ-व्यवस्था से

व्यक्ति और समाज दोनों का ही कल्याण हो सकता है । सन 1959 के दलीय कार्यक्रम में यह स्पष्टतः स्वीकार किया गया था कि "वय और सम्पत्ति सम्बन्धी भेदभाव के बिना प्रत्येक व्यक्ति अपनी प्रतिभा एवं योग्यता का विकास करने के लिये स्वतन्त्र होगा ।" वस्तुतः यह दल जन सहयोग, सन्तुलित जय-व्यवस्था तथा पूंजीवाद और समाजवाद के समन्वय का पक्षपाती है । अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिये यह दल शांतिपूर्ण और जनतः प्रिय ढंग अपना देने का समर्थक है ।

कृषक दल

कृषक, श्रमिक तथा मध्य-वर्गीय दल (Agrarian, Artisans and Middle Class Party) को संक्षेप में कृषक दल (Farmers Party) का नाम दिया जाता है । इस दल का जन्म 1918 में उदार दल के विघटन जाने के परिणाम-स्वरूप हुआ था । यह स्विट्ज़रलण्ड के विभिन्न छोट-छोट दलों में सभसे प्रमुख है । इसका प्रधान ध्येय किसानों, कारीगरों और मध्यवर्गीय जनता की दृष्टि में सुधार करना है । नीति सम्बन्धी घोषणाओं के बजाय यह दल उन कार्यों के करण में अधिक विश्वास करता है जिनसे उपश्रुत लोगों की दशा सुधर सके । इस दल का प्रमुख राजनीतिक नारा है—प्रबल राष्ट्रीय सुरक्षा महान केन्द्रीयकरण, विशाल सघीय आर्थिक सहायता अनाज की उत्पात्ति को बढ़ावा, अनाज पर सरकार का पूर्ण अधिकार तथा सरकार द्वारा कृषि सम्बन्धी वस्तुओं का मूल्य निर्धारण ।

साम्यवादी दल

साम्यवादी दल का वर्तमान नाम श्रमिक दल (Labour Party) है । यह दल अभी तक कोई उन्नति नहीं कर सका है । इस दल पर 1936 में और 1940 में प्रतिबंध लगा दिया गया था जो बाद में 1945 से हटा लिया गया । इसकी नीति मुख्यतः पुरातन साम्यवाद पर आधारित रही है और इन्हीं लक्ष्यों से देश में महत्वपूर्ण समयन नहीं मिल पाया है । इस दल की कुछ मांगें हैं—बड़े व्यापारों का केन्द्रीयकरण, बुद्धि का बीमा, स्त्री भ्रताधिकार, सप्ताह में 40 घण्टे काय आदि ।

उदारवादी दल

उदारवादी दल (Liberal Party) भी स्विस राजनीति में प्रधान दल था जिम्ने शक्तिकारी दल (Radical Party) के माध्यम से 1848 का संविधान के शीर्षक के समय गठन हुआ था । किन्तु धीरे-धीरे इस दल की शक्ति में ह्रास होता गया और आज यह एक प्रभावहीन दल है । यह दल परम्परागत उदारवाद एवं यथेच्छाचारिता (Laissez faire) का पोषक है और समाजवाद तथा प्रत्यक्ष सघीय करों का विरोधी । अधिकांश धनिक प्रोटेस्ट-टस इसके समर्थक हैं ।

स्विस दल पद्धति की विशेषतायें (Features of Swiss Party System)

(1) स्विस राजनीतिक दलों का आधार कण्टन है न कि सभ अथवा राष्ट्र। इसके लिये दो कारण विशेष रूप से उत्तरदायी हैं— (क) साधारण स्विस नागरिक का यह विश्वास है कि उसके भाग्य का निर्धारण अधिकांशतः स्थानीय राजनीति द्वारा होता है संघीय नीतियों द्वारा नहीं। (ख) दलों के निर्माण और संगठन का आधार प्राथमिक रूप में स्थानीय प्रश्न है। स्विट्जरलैण्ड में राष्ट्रीय चुनाव नहीं होते। स्विट्जरलैण्ड में बहु-दल प्रणाली के भी कुछ विशेष कारण हैं। प्रथम, स्विस लोगों में अनेक प्रकार की विविधतायें हैं। द्वितीय, स्विट्जरलैण्ड में आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार चुनाव होते हैं जिसके अन्तर्गत छोटे छोटे दल भी जीवित रहते हैं। तृतीय, स्विट्जरलैण्ड में कार्यपालिका के सदस्य एक दल के नहीं होते। वे कई दलों के सदस्य हो सकते हैं और यह भी आवश्यक नहीं है कि वे एक ही सामान्य कार्यक्रमों को मानने वाले हों। संघीय सभा के दोनों सदस्यों और संघीय परिषद में भी अनेक दलों के प्रतिनिधि होते हैं।

(2) स्विट्जरलैण्ड में अमेरिका एवं अन्य यूरोपियन देशों जसी विपक्ष एव कटु दलवादी का अभाव है। दलगत भावना का अभाव स्विस दल पद्धति की एक अनुपम विशेषता है।

(3) अमेरिका के समान ही स्विट्जरलैण्ड में भी राजनीतिक दलों को संविधान में कोई स्थान नहीं दिया गया है वरन् समय की गति के साथ उनका विकास हुआ है। कण्टनों के संविधानों में भी दलों के विषय में प्रावधान नहीं है। जब से आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को लागू किया गया है तब से राजनीतिक दलों को अप्रत्यक्ष रूप से संविधान में स्थान मिल गया है।

(4) स्विट्जरलैण्ड में विभिन्न दलों में पारस्परिक सहयोग, सम्पर्क, सह-अस्तित्व एवं समझौते की भावना विद्यमान हैं। वे विषमता, विरोध तथा वैमनस्य की भावना से काय नहीं करते। संघीय परिषद और संघीय सभा में सभी दलों के प्रतिनिधियों में यही भावना स्पष्टतः पाई जाती है। यही कारण है कि कुछ लेखकों ने स्विस शासन व्यवस्था को बहु-दलीय (Multi-party) की अपेक्षा निदलीय (Non partisan) कहना अधिक उचित समझा है।

(5) यद्यपि स्विट्जरलैण्ड में भाषा, जाति एवं हैं, लेकिन राजनीतिक दलों का संघीय परिषद और संघीय सभा में सभी दलों के प्रतिनिधियों में यही भावना स्पष्टतः पाई जाती है। यही कारण है कि कुछ लेखकों ने स्विस शासन व्यवस्था को बहु-दलीय (Multi-party) की अपेक्षा निदलीय (Non partisan) कहना अधिक उचित समझा है।

(6) स्विस दलों में एक हैं, लेकिन राजनीतिक दलों का संघीय परिषद और संघीय सभा में सभी दलों के प्रतिनिधियों में यही भावना स्पष्टतः पाई जाती है। यही कारण है कि कुछ लेखकों ने स्विस शासन व्यवस्था को बहु-दलीय (Multi-party) की अपेक्षा निदलीय (Non partisan) कहना अधिक उचित समझा है।

(7) स्विस दल के चुनाव आदि के तरीके औचित्य की सीमा के भीतर रहते हैं। व अनुचित व्यय नहीं करते और राजनीतिक जीवन में सच्चरित्रता का ध्यान रखते हैं। स्विस जनता पर जितना कम व्यय होता है, उतना लाभ कहीं भी नहीं होता होगा। स्विस दलीय संगठन अमेरिका के मशीन जैसे संगठन की बुराइयों से मुक्त है।

अन्त में यह कहा जा सकता है कि स्विट्ज़रलण्ड में दलीय पद्धति के दोष, जो व व सभी जगह पाये जाते हैं, जनमत संग्रह की पद्धति द्वारा सीमाओं के भीतर रहते हैं। दंग का छोटा आकार, स्विस लोग में पारस्परिक सहिष्णुता, दल का डीला-ढाला संगठन, दलों में पारस्परिक सहायता की भावना, योग्यता के आधार पर निर्वाचन आदि ऐसे कारण हैं जिन्हें मिलकर देश में अनाधारण मुक्तमय स्थिति स्थापित करदी है।

7

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (DIRECT DEMOCRACY)

जाधुनिक शासन प्रणालियों में स्विट्जरलण्ड को प्रायः सबसे अधिक लोकतंत्रीय समझा जाता है। दूसरी ओर स्विट्जरलण्ड को आधुनिक लोकतंत्रीय प्रणालियों में सबसे कम लोकतंत्रीय भी कहा जा सकता है। —कोडिंग्स

प्रजातन्त्र शासन के दो भेद माने गये हैं—(1) शुद्ध या प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Pure or Direct Democracy), (2) प्रतिनिधि या अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र (Representative or Indirect Democracy)। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र सरकार में जनता प्रत्यक्ष रूप से राज्य के शासन में भाग लेती है। इसमें जनता का प्रत्यक्ष रूप से अधिनियम बनाने, नये विधेयकों का प्रस्तावित करने तथा विधायी सभाओं द्वारा पारित अधिनियमों को रद्द करने का अधिकार होता है। प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र उही राज्या में सम्भव है जिनका आकार बहुत छोटा हो। आधुनिक राज्या में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को चलाना सम्भव नहीं है, तथापि कुछ प्रत्यक्ष प्रजाताधिक उपायों का मसाले के कुछ राज्यों में अभी तक चलाया जाता रहा है जिनमें लोकनिर्णय (Referendum), आरम्भक (Initiative) प्रत्यावर्तन (Recall) आदि सम्मिलित हैं। स्विट्जरलण्ड ही एकमात्र ऐसा देश है जहाँ सबसे अधिक मात्रा में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र प्रचलित है। प्रजातन्त्र के जो भी साधन हैं, उनका प्रयोग इस देश से अधिक अन्यत्र नहीं होता।

स्विट्जरलण्ड का प्रजातन्त्र वा पर इसलिए नहीं कहा जाता है क्योंकि वहाँ प्राचीन यूनान के नगर राज्या जैसा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र है। वस्तुतः स्विट्जरलण्ड का प्रजातन्त्र न केवल प्रत्यक्ष है वरन् रिटर्न जैसा अप्रत्यक्ष भी है। उसे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र वा पर इसीलिए कहा जाता है कि वहाँ हमला जितना व्यापक और सफल प्रयोग हुआ तथा हा रहा है, उमा अन्यत्र कहीं दखन को नहीं मिलता।

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की विधिया (Methods of Direct Democracy)

स्विटजरलैण्ड के निवासियों ने प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के तीन मुख्य साधनों को लगभग पूर्ण रूप से अपनाया है—

- (1) प्रारम्भिक सभायें (Primary Assemblies),
- (2) जनमत संग्रह (Referendum), और
- (3) आरम्भिक (Initiative) ।

प्रारम्भिक सभायें

प्रारम्भिक सभाओं का जन्म प्रायः यह है कि निर्धारित समय पर देश के सभी वयस्क नागरिक एक स्थान पर एकत्रित होकर कानून का निर्माण और नीतियों का निर्धारण करेंगे। इस प्रक्रिया में नागरिक अपनी प्रभुसत्ता का प्रत्यक्ष रूप से प्रयोग करते हैं। यह प्रजातंत्र का सबसे विशुद्ध और सबसे प्राचीन रूप है।

प्रारम्भिक सभाओं की व्यवस्था स्विटजरलैंड के 4 अर्द्ध-कान्टन तथा 1 पूर्ण कन्टन में प्रचलित है। इन लोकसभाओं को 'लैंड्सजीमाइन्' (Lands gemeinde) कहते हैं। ये लोकसभायें जिन कान्टनों में हैं, वहाँ कान्टनों के स्वतंत्र नागरिक इन सभाओं के सदस्य होते हैं। इन सभाओं का वाणिज्यिक बैठक होती है जो सामान्यतः उन्नीस प्रकार काय करती है जिन प्रकार व्यवस्थापिका सभायें करती हैं। प्रतिवर्ष कान्टन के सभी वयस्क पर एक नागरिक एक जुलू मदान में एकत्रित होकर संविधान में संशोधन, सामान्य कानूनों का निर्धारण, करारपण, मताधिकार, कायपालिका एवं याचपालिका के अधिकारों का निर्वहन आदि काय का पूरा करते हैं।

यद्यपि प्रारम्भिक सभाओं अथवा लोकसभाओं का यह रूप, देश की जनसंख्या और आकार में वृद्धि एवं प्रशासन की आधुनिक पेशीदगियों आदि के कारण आधुनिक काल में व्यावहारिक होता जा रहा है। धीरे-धीरे इनका टाँस हो रहा है।

जनमत संग्रह या लोकनिर्णय

जनमत संग्रह का सामान्य अर्थ यह है कि विधान मण्डल द्वारा पारित अधिनियमों अथवा प्रस्तावित कानूनों पर जनता का मत लिया जाए। इस तरह जनमत संग्रह की विधि के माध्यम से लोग प्रत्यक्ष रूप से देश के संवैधानिक एवं साधारण कानूनों पर अपना मत पकड़ करके शासन काय में लागू करते हैं। यदि जनमत संग्रह में हाँ तो कानून पारित समझा जाता है और यदि बिपक्ष में हाँ तो अस्वीकृत। इस प्रकार जनमत संग्रह एक ऐसी व्यवस्था है जिनसे जनता के हान्य में व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानूनों पर निषेधाधिकार आ जाता है। जनता के हान्य में यह एक नकारात्मक अस्त्र है। प्रत्यक्ष प्रजातंत्र में यह शिल्ड (Shield) का काम

करता है जिसके द्वारा जनता अवाञ्छनीय कानूनो का दूर कर सकती है। स्विट्जरलैण्ड में जनमत सग्रह का प्रयोग केन्द्र व कैंटना दोना में ही होता है।

आरम्भक या उपक्रम

आरम्भक या उपक्रम वह साधन है जिससे नागरिका की कुछ नरया स्वयं कानूनो का प्रस्तुत कर सकती है अर्थात् व्यवस्थापिका कानूनो के सुझाव प्रस्तुत कर सकते हैं। इसका प्रयोग भी केन्द्र व कैंटना दोना में होता है। आरम्भक वस्तुतः एक सलवार है जिसके द्वारा जनता अपनी इच्छा अथवा विचारो को कानून बनाने के लिए माग साफ करती है। यह नागरिका को विधि निर्माण में सकारात्मक अधिकार प्रदान करती है। इसके द्वारा व्यवस्थापिका की अनिच्छा के बावजूद जनता विधि निर्माण के सम्बन्ध में कायवाही कर सकती है।

केन्द्र में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र

(Direct Democracy in the Centre)

केन्द्र में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की जनमत सग्रह और आरम्भक की दो विधियाँ ही प्रयुक्त होती हैं—

जनमत सग्रह अथवा लोक निर्णय (Referendum)

जनमत सग्रह में हमारा तात्पर्य व्यवस्थापिका द्वारा पास किए गए कानूनो को जनता के समक्ष उसकी स्वीकृति अथवा अस्वीकृति के लिए रखने से है—

स्विट्जरलैण्ड में जनमत दो प्रकार का है—

(क) अनिवाय जनमत सग्रह (Compulsory Referendum),

(ख) एच्छिक अथवा वकल्पिक जनमत सग्रह (Optional Referendum)।

(क) अनिवाय जनमत सग्रह—जब व्यवस्थापिका द्वारा पास किया हुआ प्रत्येक कानून अनिवायत जनता की स्वीकृति के लिए रखा जाता है तो वह अनिवाय जनमत सग्रह (Compulsory Referendum) कहलाता है। यह अनिवाय जनमत सग्रह सन 1848 के संविधान द्वारा प्रचलित किया गया था। मविधान की धारा 123 में इस विषय में यह व्यवस्था है कि “सभ का संशोधित संविधान या उसका कांश् संशोधित अथवा तभी क्रियावित हो सकेगा, जब मत दो वाल स्विस नागरिका का बहुमत तथा राज्यो का बहुमत उसे स्वीकार कर लें।” संविधान में दी गई इस व्यवस्था से स्पष्ट है कि—

1 जनमत सग्रह का रूप अनिवाय जनमत सग्रह का हो।

2 यह व्यवस्था केवल संविधान के संशोधन सम्बन्धी कानूनो के विषय में ही।

3 संशोधन तभी पूरा होना ममया जाता है जबकि उस स्विट्जरलैण्ड के उन नागरिका के बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाए जो उससे सम्बन्धित

जनमत संग्रह में मतदान करें, तथा इसके अतिरिक्त उसे कठनों के बहुमत द्वारा भी स्वीकार कर लिया जाए।

4 जनमत संग्रह पूरे संविधान के विषय में भी हो सकता है और उसके किसी अंश के संशोधन के विषय में भी।

चूंकि उपयुक्त जनमत संग्रह अनिवार्य है और इसका सम्बन्ध संविधान से है, अतः इसे अनिवार्य जनमत संग्रह (Compulsory Constitutional Referendum) कहा जाता है।

(ख) ऐच्छिक या वैकल्पिक जनमत संग्रह—ऐच्छिक जनमत संग्रह वह होता है जब व्यवस्थापिका द्वारा पारित किया हुआ कानून उन्हीं अवस्था में जनता के समक्ष उपजी स्वीकृति हेतु रखा जाता है जब नागरिकों को एक निश्चित सख्या इस सम्बन्ध में प्रार्थना करे। ऐच्छिक जनमत संग्रह की व्यवस्था संघीय कानूनों के लिए सन् 1874 में की गयी थी। संविधान की 89वीं धारा के अन्तर्गत यह व्यवस्था है कि संघ के सब कानूनों और सब पर लागू होने वाले सब अध्यादेशों (Arrestes) को जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाए, मताधिकार रखने वाले 30 हजार स्विस नागरिक अथवा 8 कैंटनों के 30 हजार स्विस नागरिक उनके विषय में ऐसी मांग करें। ऐसा मांग के लिए 90 दिन का समय नियत है। किसी कानून अथवा अध्यादेश के प्रकाशन के लिए 90 दिन के अन्दर यदि ऐसी मांग कर दी जाए तो उस कानून अथवा अध्यादेश पर जनमत संग्रह लेना आवश्यक समझा जाता है।

सामान्यतः सभी कानूनों को, जिनके विषय में जनमत संग्रह की मांग की जाए, जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करना होता है। केवल मान अध्यादेशों के विषय में एक अपवाद है और वह यह है कि यदि किसी अध्यादेश को व्यवस्थापिका द्वारा 'आवश्यक' (Urgent) अथवा 'सब पर लागू न होने वाला' (Not universally binding) घोषित कर दिया जाए तो उस पर जनमत संग्रह की मांग नहीं की जा सकती। लेकिन वर्तमान काल में होता यह है कि जनमत संग्रह की मांग में बचने के लिए व्यवस्थापिका प्रायः उन सब कानूनों को अध्यादेशों का रूप दे देती है जिनका सम्बन्ध बजट आदि महत्वपूर्ण बातों से होता है और ऐसे अध्यादेशों को 'आवश्यक' अथवा 'सब पर लागू न होने वाला' घोषित कर देती है। कहीं कार्यापालिका और व्यवस्थापिका इस ढंग से अपनी शक्ति का स्थाई रूप में दुरुपयोग न करने लगे इसके लिए सन् 1949 के एक संशोधन द्वारा यह व्यवस्था कर दी गयी है कि 'आवश्यक' व 'सब पर लागू न होने वाले' अध्यादेशों (Arrestes) एक वर्ष बाद स्वयं समाप्त समझे जायेंगे यदि उनके विषय में वैकल्पिक जनमत संग्रह की मांग की जाए और उन्हें उसके द्वारा स्वीकार न किया जाए। ऐसे अध्यादेशों के विषय में जिनसे संविधान की किसी व्यवस्था का उल्लंघन होता हो, यह व्यवस्था की गयी है कि उन्हें प्रकाशन के एक वर्ष के भीतर जनता एवं कठनों द्वारा

अवश्यमेव स्वीकार किया जाना चाहिए, अन्यथा एक वर्ष व्यतीत हो जाने पर वे स्वयं ही समाप्त हो जावेंगे।

ऐच्छिक अथवा वैकल्पिक जनमत संग्रह की व्यवस्था उन अन्तर्राष्ट्रीय संधियों पर भी लागू हो, जो या तो अनिश्चित काल के लिए की जाये या जो 15 वर्षों से अधिक की अवधि के लिए हो। यदि 30 हजार सक्रिय नागरिक अथवा 8 कटन माग करें तो उन पर जनमत संग्रह लेना आवश्यक होता है।

यह स्मरणीय है कि वैकल्पिक जनमत संग्रह के लिए जो भी कानून या अध्यादेश या संधि अथवा समझौता प्रस्तुत होता है, वह कार्यान्वित तभी किया जा सकता है जब उसे स्विट्जरलंड के उन मतदाताओं के बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाए, जो मतदान में भाग लें।

आरम्भक या निबंध उपक्रम (Initiative)

आरम्भक वह साधन है जिससे नागरिका की कुछ संख्या स्वयं कानूनों को प्रस्तुत कर सकती है अर्थात् व्यवस्थापिका कानूनों के सुझाव रख सकती है। गभीर शासन-व्यवस्था के अंतर्गत केवल संविधान के संशोधन अथवा पुनर्निरीक्षण (Revision) के सम्बन्ध में आरम्भक की व्यवस्था की गयी है, सारे कानूनों के सम्बन्ध में नहीं। दूसरे शब्दों में नागरिका को केवल संविधान में संशोधन करने की मांग का अधिकार है, समस्त विषयों पर कानून बनाए जाने की मांग करने का वह कोई अधिकार नहीं है। चूंकि आरम्भक के प्रयोग की व्यवस्था केवल संविधानिक संशोधनों के विषय में की गई है, अतः इसे संविधानिक आरम्भक (Constitutional Initiative) भी कहा जाता है। वर्तमान समय में जो व्यवस्था है उसके अनुसार संविधान के पूरे संशोधन (Total Revision) अथवा आंशिक संशोधन (Partial Revision) दोनों के ही विषय में आरम्भक का प्रयोग किया जा सकता है। इस आधार पर आरम्भक का रूप दो प्रकार का हो जाता है—पूरा संशोधन सम्बन्धी आरम्भक (Initiative for Total Revision) एवं आंशिक संशोधन सम्बन्धी आरम्भक (Initiative for Partial Revision)। दोनों ही प्रकार के आरम्भक का प्रयोग मतदान के अधिकारी 50 हजार मतदाताओं द्वारा किया जा सकता है। यदि उपरोक्त संख्या में निम्न नागरिक पूरा अथवा आंशिक संशोधन के लिए याचिका दें तो उस प्रायनाम पर जनमत संग्रह लागू आवश्यक होता है।

यदि जाता है आरम्भक द्वारा संविधान के पूर्ण संशोधन या पुनर्निरीक्षण (Total Revision) की मांग की है अथवा यदि पूरा संशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव का आरम्भक व्यवस्थापिका के विरुद्ध एक संसद में किया है, सत्रित दूसरी संसद जनमत संग्रह नहीं है, तो इन दो दस्तावेजों में निम्नलिखित प्रथमा अपनायी जाने की व्यवस्था है—

(i) प्रस्तावित सशोधन स्विस मतदाताओं के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जायेगा कि मसौदा की आवश्यकता है अथवा नहीं।

(ii) मतदाताओं के बहुमत द्वारा प्रस्ताव स्वीकृत होने पर सघीय व्यवस्थापिका का पुनर्निर्वाचन होगा। यहाँ कैंटो के बहुमत की आवश्यकता नहीं होगी।

(iii) पुनर्निर्वाचन के पश्चात् नयी सघीय व्यवस्थापिका के दोनों सदस्य उक्त प्रस्तावित मसौदा पर विचार करेंगे और उनके बहुमत द्वारा पारित होने पर वह सशोधन प्रस्ताव सर्व साधारण और कैंटो के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जावेगा तथा लोकनिर्णय के पक्ष में होने पर वह सशोधन प्रस्ताव त्रिपक्षीय होगा।

आंशिक सशोधन (Partial Revision) के लिए प्रस्तुत आरम्भक के विषय में यह व्यवस्था है कि वह प्रस्ताव पूरे विधेयक के रूप में (Formulated) भी दिया जा सकता है और माटे सुझावों के रूप में (Unformulated) भी दिया जा सकता है।

यदि आंशिक सशोधन का आरम्भण माटे सुझावों के रूप में (Unformulated) होता है तो निम्नलिखित दो व्यवस्थाएँ हैं—

(i) सघीय व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृत होने पर उसका विधेयक तैयार होगा और उस विधेयक को सर्वसाधारण तथा कैंटो की स्वीकृति (Ratification) मिलने के बाद क्रियावित किया जायेगा।

(ii) यदि सघीय व्यवस्थापिका सशोधन प्रस्ताव के विषय में है तो वह सशोधन प्रस्ताव का सर्वसाधारण के निर्णय के लिए भेज देगी। यहाँ पर कैंटो के मत जानने की आवश्यकता नहीं होगी। यदि बहुमत सशोधन के पक्ष में होगा तो सघीय व्यवस्थापिका प्रस्ताव के अनुरूप विधेयक तैयार करेगी और उसे सर्वसाधारण तथा कैंटो के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करेगी।

यदि आंशिक मसौदा की माँग पूरे विधेयक के रूप में (Formulated) प्रस्तुत की जाती है, तो इस सम्बन्ध में निम्न व्यवस्था है—

(i) सघीय व्यवस्थापिका, पक्ष में होने पर, उस विधेयक को सर्वसाधारण एवं कैंटो के जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत करेगी।

(ii) सघीय व्यवस्थापिका, विपक्ष में होने पर, दो भाग अपना सकती है— प्रथम, वह सिफारिश कर सकती है कि प्रस्तावित सशोधन स्वीकृत कर दिया जाए अथवा द्वितीय, वह जनता द्वारा प्रस्तावित प्रारूप के साथ एक अपने द्वारा बनाया हुआ प्रारूप भी जनमत संग्रह के लिए रख सकती है। सशोधन प्रस्ताव का जनमत संग्रह में जनता और कैंटो दोनों के बहुमत का समर्थन मिलना आवश्यक है।

उपरोक्त प्रथम में यह स्मरणीय है कि साधारण कानूनों के विषय में स्विट्जरलैंड में आरम्भक (Initiative) की व्यवस्था नहीं है फिर भी स्विस

लोग मन्वैधानिक सशोधना के नाम से साधारण कानूनो से भी निर्वाचित प्रस्ताव प्रस्तुत कर देते हैं। बढावस्था का बीमा, जानवरा का काटा जाना, गहू की पदावार की बढि आदि से सम्बन्धित अनेक प्रस्ताव मन्वैधानिक सशोधन के नाम से प्रस्तुत किये गये हैं और उनमें से अनेक सविधान या जग यन चुक ह।

कंटनो मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र

(Direct Democracy in Cantons)

कंटनो मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का प्रयोग की तीनों ही विधिया काम मे लायी जाती हैं—स्थानीय सभायें जनमत संग्रह और आरम्भक। कंटनो में इन तीनों का प्रयोग निम्नानुसार है—

स्थानीय सभायें (Landsgemeinde)

इस प्रकार की लाज सभायें जो प्रत्यक्ष रूप से कंटनों के सामन काय में भाग लेती हैं, इन समय उरी (Uri) व ग्लरस (Glarus) के दो पूरे कंटनो तथा अन्टरवाल्डन (Unterwalden) श्वेज (Schweyz), जुग (Zug) व अप्पेन्जिल (Appenzill) के चार आध कंटनो में काय करती हैं। इन कंटनो में विधायी शक्ति सीधी जनता में निहित है। इन कंटनो के बारे में यह ठीक ही कहा गया है कि 'वे मुक्त वायुमण्डल के लाकृतन (Democracies of the open air type) हैं।'

स्थानीय सभाया जयता स्थानीय लोकसभायो (Landsgemeinde) का रूप स्वतन्त्र नागरिकों की राजनीतिक सभाओ का हाता है, जो प्रत्येक वर्ष एक निर्वाचित अध्यक्ष की अध्यक्षता में खुले में होती हैं। विधियों का निर्माण करने और कंटनो के अधिकारिया का चुनाव करने के लिए नागरिक प्रत्येक वर्ष अप्रैल या मई के महीने में किसी रविवार के दिन छल सदान में एकत्र हो जाते हैं। व समस्त पुरुष नागरिक जिन्होंने सत्ताधिकार की अवस्था प्राप्त करली है, इन लोकसभाओ में उपस्थित हो सकते हैं और उनका कायवाहिया में भाग ले सकते हैं। निम्नात रूप से सभी वयस्क नागरिको के लिए यह आवश्यक है कि वे सम्बन्धित क्षेत्र अथवा कंटन की स्थानीय सभा में उपस्थित ह। कुछ कंटनों में तो उन अनुपस्थित सदस्या पर जुर्माना तब लगान की प्रथा है जो बिना ति ही उचित कारणों के सभाओ से अनुपस्थित रहते हैं। स्थानीय सभा कानून बनाती है और उन कानूनो का पुष्टिकरण करता है, जो उनके द्वारा निर्वाचित कायकारिणी समिति में बनाये हो। वह विविध उपयोगी प्रस्ताव पारित करती है और वित्त एवं नागरिक बायों के विषय में विभिन्न स्तरवपूण निणय करता है। स्थानीय सभायें कायकारिणी एव सानन समितियों का चयन करती हैं तथा प्रमुख अधिकारिया वार पाया गीता को नियुक्तिया करती हैं। स्थानीय सभाया की शक्तिया और उनसे अधिकार भिन्न भिन्न कंटनो में भिन्न भिन्न हैं—सविधान का पूण व आंशिक सदान, कानूनो का

निर्माण, कर निर्धारण, ऋण लेना और अनुदानों को स्वीकार करना, कायपालिका एवं व्यायाधीनो का निर्वाचन तथा नवीन पदों की स्वीकृति और वेतन व्रम का निर्धारण आदि ।

स्थानीय सभाओं की अधिकारी-विद्वानों ने मुक्त कंठ से प्रशंसा की है कि तु रपट (Rappard) का कहना है कि—“यह विश्वास करना कठिन है कि लाभभाये अनिश्चिन्त का तय बना रह सकती न । ये आदिम लोकतंत्र का नुमायगी नमूने या बीने हुए दिनों के समानि चि हों के रूप में रह सकती ह । ”

जनमत संग्रह (Referendum)

कटना में जनमत संग्रह की व्यवस्था इस प्रकार है—

(1) प्रत्येक प्रतिनिधि कंटन में सवधानिक सभाधन के लिए अनिवाय जनमत संग्रह (Compulsory Referendum) की व्यवस्था है । सविधान में किसी प्रकार का सभाधन तय नही हो सकना, जब तक उसे कंटन की जनता स्वीकार न करल ।

(11) साधारण कानून के सम्बन्ध में कटना में अनिवाय जनमत संग्रह और कुछ में वैकल्पिक जनमत संग्रह (Optional Referendum) की व्यवस्था है । दस पुरे में एक जाय कंटन में अनिवाय (Compulsory) तथा आ- २५ व एक जाय कंटन में यह वैकल्पिक (Optional) है ।

(111) पाप एक कंटन और चार अद्ध कंटनों में जहा स्थानीय सभाओं की व्यवस्था है जनमत संग्रह का कोई प्रश्न नही उठता ।

(1V) कुछ कंटनों में वित्तीय मामलों के लिए भी जनमत संग्रह की व्यवस्था है । कुछ में यह अनिवाय है और कुछ में वैकल्पिक । 16 कंटनों में वित्तीय प्रस्तावों पर अनिवाय जनमत संग्रह और 5 कंटनों में वैकल्पिक जनमत संग्रह की व्यवस्था है, यदि वह प्रस्तावों की धन राशि एक निर्धारित सीमा से अधिक है । प्रत्येक कंटन में यह सीमा भिन्न है ।

आरम्भक (Initiative)

नेवत्र जनता को उठकर, जहा सिफ सवधानिक आरम्भक (Constitutional Initiative) की ही व्यवस्था है, अथ सव कंटनों में सवधानिक और व्यवस्थापन सम्बन्धी दानों ही प्रकार के आरम्भक की व्यवस्था प्रचलित है । दोनों में कन्वजान्तर यही है कि सवधानिक आरम्भक के लिए अधिक और व्यवस्थापन सम्बन्धी आरम्भक के लिए कम लोगों के हस्ताक्षरों की आवश्यकता पडती है । किन्ही किन्ही कंटनों में दोनों ही प्रकार के आरम्भकों के लिए बराबर मतदाताओं के हस्ताक्षरों की आवश्यकता होती है ।

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय व्यवस्था का मूल्यांकन (Evaluation of the System of Direct Democracy)

पक्ष ।

(1) इसके द्वारा प्रजातन्त्र का वास्तविक स्वरूप प्रकट हुआ है और जनता को दैनिक प्रशासन में भाग लेने का अधिकार प्राप्त होता है। अनिवाय लोक निर्णय के कारण जनता का समय-समय पर मतदान करना पड़ता है और इस प्रकार उसे प्रशासन में अपनी महत्ता का अनुभव होता है। ऐच्छिक लोक निर्णय में जनता अपनी सुधी से भाग लेती है और महत्वपूर्ण विषयों पर विचार करती है।

(2) प्रत्यक्ष विधि निर्माण प्रणाली के हानि से जनता पर उसकी इच्छा के विरुद्ध कोई अधिनियम नहीं घोषा जा सकता।

(3) जब कानून का जनता स्वयं बनाती है तो स्वाभाविक है कि वह उनका उचित रूप में पालन भी करती है।

(4) इनके द्वारा जनता का राजनीतिक शिक्षा प्राप्त होती है। शानक इनका सरलतापूर्वक प्रभावित नहीं कर सकते। राजनीतिक विषयों पर विचार करने और उन पर मताधिकार प्राप्त होने से जनता के प्रशासकीय ज्ञान की वृद्धि होती है।

(5) लोक निर्णय के कारण दल्यदी उग्र नहीं हो पाती। जनता को नागरिकता की शिक्षा मिलती है और उसमें एकता की भावना का उदय होता है।

(6) जनता को इस शक्ति के भय से व्यवस्थापिका अधिक कचरे प्रस्ताव पास करने में दूर रहती है। समय-समय पर ऐसे प्रस्तावों को, जो लोक इच्छा के विरुद्ध हो सकते थे, व्यवस्थापिका न ठुकराया है।

(7) लोक-निर्णय और आरम्भक दोनों जनता में इस चेतना को आरम्भ करते हैं कि वे ही विधि को बनाने वाले हैं और उनका शासन में प्रत्यक्ष हाथ है। इस प्रणाली में इसलिए न तो बहुमत की निरकुशता मिलती है और न जल्प-मदयको की निराशा।

(8) व्यवस्थापिका के निर्वाचित सदस्यों को जनता से सदा सम्पर्क स्थापित करना पड़ता है। उसको जनता की मांगों तथा उनके हितों का सदा ध्यान रखना पड़ता है।

(9) बांजोर (Banjor) लोक-निर्णय को राजनीतिक वातावरण का सुन्दरतम बरोमीटर मानता है। इसके द्वारा प्रत्यक्ष वात पर जनता की इच्छा मालूम हो सकती है।

(10) इसके द्वारा जनता का औद्योगिक और व्यापारिक वर्ग शासन पर अपना प्रभाव नहीं जमा पाता।

विपक्ष

(1) सब साधारण जनता में इतनी जागरूकता नहीं होती कि वह विधि निर्माण

जैसे महत्वपूर्ण और जटिल कार्य में उचित रूप से भाग ले सके। जनता को यह अधिकार प्रदान करना देश के लिए घातक है।

(2) इसके कारण व्यवस्थापिका के सदस्यों का महत्व कम हो जाता है और वह पूर्ण रीति तथा तत्परता से कार्य नहीं करते।

(3) लोक नियंत्रण के मुख्य सिद्धांतों की उपेक्षा होती है और मूक तथा साधारण बातों को भी महत्वपूर्ण माना जाने लगता है।

(4) मतदान की उपेक्षा या मतदान में जालसाजी के कारण लोक-नियंत्रण जनता की वास्तविक इच्छा का द्योतक नहीं रहता। कभी-कभी सुभ्रमणित अल्पमत लोक-नियंत्रण में सफलता पाकर जनता की वास्तविक इच्छा का प्रदर्शन करने लगता है।

(5) एक साधारण काम-काजी आदमी को कानून बनाने के काम में विशेष दिलचस्पी नहीं होती। न उसे फुरसत होती है न इच्छा। वह अपने अधिकार निर्वाचित प्रतिनिधियों को सौंप देना पसंद करता है। यह बात इसी से प्रकट है कि कभी-कभी प्रति सैकड़ा बहुत कम मतदाताओं की सख्या चुनाव में भाग लेती है।

(6) बल्टी (Wetti) ने लिखा है कि "जनता व्यावसायिक कानून बनाने वाले का स्थान नहीं ले सकती और न उसका काम ही चला सकती है। जटिल शासन कार्यों में साधारण नागरिकों में उपयुक्त नियंत्रण की आशा करना रेत में खेत निकालना है।"

(7) प्रत्यक्ष विधि निर्माण में समझौता या सौझौत की गुंजाइश नहीं होती। जनता को किसी विधेयक के प्रश्न पर ज्यों के त्यों हां या ना सूचक सम्मति देनी होती है। व्यक्ति का विचार विमर्श का अवसर नहीं होता और न जनमत संग्रह में पूर्व व्यक्ति का प्रश्न या स्वरूप निश्चित करने में कोई हाथ रहता है। उसे यही कहा जाता है कि यह बात इस तरह आपके आगे है, बोलो मानते हो या नहीं।

(8) वर्तमान में अधिकांश कानून राष्ट्रीय जायिक नीति से सम्बंधित होते हैं। नागरिक इनमें प्रत्यक्ष रूप से स्वायत्त होने के कारण इन पर निष्पक्ष दृष्टिकोण से विचार नहीं करते। ऐसी दशा में सलाहों की पेंटी का परिणाम आदर्शों या विचारों का लड़ाई का फल न होकर निहित हितों के संपर्क का प्रतिबिम्ब होता है।"

(9) जनता द्वारा स्वीकृत हो सके इसके लिए सरकार द्वारा प्रेषित प्रस्ताव, समझौते की भावना लेकर चलते हैं, कोई निर्भीक कार्य क्रम नहीं।

(10) जनता अधिकांशतः अंधविश्वासी तथा रुढ़िवादी होती है, अतः वह प्रगतिशील कानूनों का विरोध करती है।

(11) यह पद्धति अत्यन्त खर्चीली और अडगना लगाने वाली है। इसमें थोड़े-थोड़े समय के बाद देश के अन्दर उथल-पुथल मचती रहती है। भारत सरीखे देश में तो इसका प्रयोग सम्भव ही नहीं है।

(12) कई बार ऐसा भी सम्भव है कि लोक निर्णय के अनुसार मत लेने का अवसर उपस्थित होने तक प्रश्न सामयिक न रहकर अनावश्यक रह जाता है।
प्रस्तुत्स्थिति

स्विस राजनीति का इतिहास बताता है कि वहाँ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का प्रयोग में आलोचना की बातों की वजाय प्रशंसा की बातों को ही अधिक स्थान मिला है—

1 स्विट्जरलैंड ने दिखा दिया है कि प्रत्यक्ष-प्रजातन्त्र का प्रयोग बिना भ्रष्टाचार के किया जा सकता है। वहाँ के प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र में अनुचित दबाव, मत पत्रों की खरीद, जाली हस्ताक्षर करना, मतदाताओं को बहकाना आदि भ्रष्ट बातों का प्रयोग नहीं किया जाता।

2 स्विस जनता अविभेदी, आवेशपूर्ण जयवा ममस्याओं के प्रति अज्ञानी नहीं है। सन 1848 से 1952 तक 104 बार मध्यात्मिक सभाओं के सम्बन्ध में मत-दान हुए। इनमें सभाय सभा द्वारा 61 प्रस्तावों पर जननिर्वाय जनमत संग्रह हुआ जिनमें से 43 प्रस्तावों को जनता ने स्वीकार किया और 18 को अस्वीकार। लगभग इसी समय के अन्तर्गत 34 संविधान सम्बन्धी आरम्भिक प्रस्ताव प्रस्तुत किये गये जिनमें से 6 स्वीकार हुए। इसी तरह 46 व्यवस्थापन सम्बन्धी जनमत संग्रह (Legislative Referendum) लिया गया, जिनमें से 17 पर जनता ने अपनी स्वीकृति प्रकट की। दो बार संविधान के पूर्ण मशवरे के प्रस्ताव जाय— 1880 ई० में और 1935 ई० में, परन्तु दोनों प्रस्ताव अस्वीकृत हो गये। सन 1874 से सन 1954 तक स्विस मधीय सभा ने 500 से अधिक कानून निर्मित किए जिनमें से केवल 63 पर जनमत संग्रह की मांग की गई और इनमें 23 कानून जनमत संग्रह द्वारा स्वीकृत कर दिए गए और 40 कानून अस्वीकृत।

स्पष्ट है कि स्विस जनता ने प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों का प्रयोग संविधान में समयानुक्रमिक परिवर्तन लाने के लिए पचास माना में किया है। स्विस जनता ने अपरिपक्व तथा अशोधपूर्ण आरम्भिक वा अस्वीकृत कर दिया, लेकिन जब उसी विषय से सम्बन्धित विवेक मधीय परिषद द्वारा तयार किया गया तो जनता ने उसे स्वीकृत कर लिया है। स्विस जनता के समक्ष जो प्रस्ताव आते हैं उन पर वह इन दृष्टि से विचार नहीं करती कि जनता द्वारा प्रस्तुत किए गए हैं या सरकार द्वारा, वरन् वह उन पर विचार और उद्देशना में विचार कर अपना मत प्रकट करती है। इसीलिए के० वा० सी० व्हीयर (K V C Wheare) ने कहा है कि 'स्विट्जरलैंड का संविधान यदि अच्छा है तो स्विट्जरलैंड का नाम लचीला है।

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता के कारण

(Causes for the Success of Direct Democracy)

यद्यपि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का प्रयोग अनरिक्तता में ही तत्काल रूप में किया जाता है लेकिन स्विट्जरलैंड में यह जितना सफल और सम्भव हुआ है, उसकी तुलना

किसी से नहीं की जा सकती। इस सफलता के सैद्धांतिक और व्यावहारिक दो पक्ष हैं—सैद्धांतिक पक्ष की दृष्टि से स्विस जनता की मायता है कि प्रभूसत्ता प्रत्यक्ष और स्पष्ट रूप से जनता में निहित होनी चाहिए। अतः ऐसी व्यवस्था की गई है कि दिन-प्रतिदिन का कार्य प्रतिनिधि गण करें लेकिन अंतिम सप्ताह प्रत्यक्ष रूप से जनता के हाथ में रहे। व्यावहारिक पक्ष में, स्विट्जरलैंड एक छोटा सा देश है जो अत्यंत घन वस्ते हुए कटनों में विभाजित है और इसलिए यह सम्भव हो सका है कि सभी नागरिक प्रशासनिक कार्यों में सीधे रूप से हाथ बटा सकें।

स्विस प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की इतनी अधिक सफलता का रहस्य जिन कारणों में छिपा है, वे ये हैं—

जनता का चरित्र

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र जनता का सीधा साधन है, जिसकी सफलता जनता की सुयोग्यता पर निर्भर करती है। सौभाग्यवश स्विस जनता अपने कर्तव्यों और अधिकारों के प्रति पूर्ण निष्ठावान और जागरूक है, जो योग्य व्यक्तियों को ही चुनती है। स्विस निवासियों में व्यवहार-कुशलता, राष्ट्र प्रेम, राजनीतिक जागरूकता, उदारता जैसे सभी नागरिक गुण पाये जाते हैं। शिक्षा में भी इस देश की जनता बहुत आगे बढ़ी हुई है। विधि निर्माण के लिए आवश्यक निणय तक की ओर घात स्वभाव घटा की जनता में पाया जाता है। स्विस लोग न तो अत्यन्त रूढ़िवादी हैं और न अत्यन्त उग्रवादी ही। उनकी वृत्ति मध्य-मार्ग पर चलने की है और इसीलिए प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की व्यवस्था द्वारा प्राप्त अपने अधिकारों का वे शक्ति विवेकपूर्ण ढंग से प्रयोग करते हैं।

प्रजातांत्रिक परम्पराएँ

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की सफलता का दूसरा कारण वहाँ प्रचलित प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की परम्पराएँ हैं जो मकड़ों से सुचारु रूप में चलती आ रही हैं। जनमत संग्रह तथा आरम्भिक साधना के अनुरूप लाभ स्विट्जरलैंड में स्पष्टतः देखने को मिलते हैं। यह सावजनिक सम्प्रभुता के सिद्धांत को व्यावहारिक रूप देता है, व्यवस्थापिका पर अंकुश का कार्य करता है, नागरिकों में देशप्रेम, जनमेवा एव कर्तव्य-परायणता के भाव भरता है, दलगत भावना को जगाने को घात करता है तथा लगभग प्रत्येक प्रश्न पर जनता के निणय को अंतिम स्थान देता है। इन साधनों के परिणामस्वरूप ही जन-इच्छा के प्रियायित होने के साथ साथ प्रशासन का सुयोग्य राजनीतिको के अनुभव का भरपूर लाभ मिलता रहता है।

तटस्थता की नीति

स्विट्जरलैंड एक ऐसा देश है जो स्थायी रूप से मुनीधकाल से तटस्थ नीति पर चलता आ रहा है। परिणामस्वरूप यह देश उदर विश्व सन्तों से मुक्त रहा है

और अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं को लेकर जो देश में मतभेद पैदा हो जाते हैं, उनके विपरीत प्रभाव से लगभग अछूता रहा है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में तटस्थता का रूख अपनाने के कारण स्विट्जरलैंड की समस्याएँ सरल हो गई हैं और वह आंतरिक मामलों की ओर अधिक ध्यान सका है। उसकी यह स्थिति देश में प्रजातन्त्रवाद के विकास में सहायक सिद्ध हुई है।

देश का छोटा आकार

वर्तमान युग में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रीय प्रणाली सर्वाधिक सफल रूप में स्विट्जरलैंड में इसीलिए चली पा रही है क्योंकि वह एक छोटा पहाड़ी देश है और वहाँ जनता की राय मानना सुगम है। स्विट्जरलैंड छोटे छोटे कंटनों में विभाजित है। अतः वहाँ के लोग प्रत्यक्ष रूप से शासन कार्य में भाग ले सकते हैं और लोक सभाओं, आरम्भिक एवं जनमत संग्रह के माध्यम से प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के अपने अधिकारों का प्रयोग कर सकते हैं।

सीमित जनसंख्या

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का करोड़ों की जनसंख्या वाले राष्ट्रों में सफल होना सम्भव नहीं है क्योंकि इतनी जनसंख्या में लोकनिर्णय और आरम्भिक की सफलता असम्भव है। स्विट्जरलैंड की जनसंख्या 80 लाख के लगभग है अतः वहाँ प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का सफल होना आवश्यक की बात नहीं है।

स्थानीय स्वशासन की परम्परा

स्विस प्रजातन्त्र की सफलता का प्रमुख कारण वहाँ की स्थानीय स्वशासन संस्थाएँ हैं जिनकी तीन महत्वपूर्ण बातें हैं—

(क) दश शासन, (ख) स्थानीय स्वतन्त्रता एवं प्रेम, और (ग) नागरिकों की राजनीतिक शिक्षा एवं अनुभव।

स्विस प्रजातन्त्र का मूल सिद्धांत है—“पहले कम्यून फिर कंटन और बाद में राज्य मंडल।” वहाँ की राज-सत्ता का आधार स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं में है और जनता की इच्छा यही से प्रतिबिम्बित होकर ऊपर बढ़ती है।

राष्ट्रीय एकता

स्विट्जरलैंड में विविध भाषाओं, धर्मों और जातियाँ पायी जाती हैं, फिर भी वहाँ राष्ट्रीय एकता विद्यमान है, विविधता में एकरा मौजूद है। धर्म और भाषाएँ स्विस राष्ट्रीय एकता के माँग में बाधक सिद्ध नहीं हुई हैं। पर्यवर्तन की प्रवृत्तियाँ प्रजातन्त्र के लिए मदददाता होती हैं, लेकिन स्विस प्रजातन्त्र इस अभिजाप से मदद मुक्त रहा है।

अन्य कारण

प्रथम, पुनर्गठित राजनीतिक दल अस्तित्व में प्रजातन्त्र को प्राथमिकता देकर हैं किन्तु स्विट्जरलैंड में एक दल का उद्धान से प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के विकास का बड़ा भ्रम है।

द्वितीय, स्विस् निवासियों में आर्थिक अंतर बहुत कम है। आर्थिक विषमता के न होने से उनमें वैमनस्य नहीं रहता। देश की सामाजिक और आर्थिक समानता स्विस् जनता को एकता के सूत्र में बाधती है।

तृतीय, स्विट्जरलैंड हजारों वर्षों से एक स्वाधीन देश रहा है, अतः यहाँ की जनता की प्रवृत्ति स्वतंत्र रहने की है। इसीलिए उनमें सहवासिता, उदारता और उत्तरदायित्व की भी भावना है जिनके द्वारा ही स्वतन्त्रता सुरक्षित रह सकती है। इस स्वतंत्र भावना ने ही स्विट्जरलैंड की प्रजातान्त्रिक शासन-प्रणाली को विशिष्ट रूप दिया है।

चतुर्थ, स्विट्जरलैंड में भिन्न भिन्न धर्मावलम्बी रहते हैं। उनकी भाषायें और उनके रीति रिवाज सभी कुछ परस्पर भिन्न हैं। अतः वे प्रशासन पर आधिपत्य स्थापित करने के प्रयास में नहीं रहते और शक्तियों का केन्द्रीयकरण न करके विकेन्द्रीयकरण से ही प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की नींव जमाते हैं।

स्विट्जरलैंड में अस्तुतः विशिष्ट दशा में प्रजातंत्र है। आज ससार में प्रत्यक्ष प्रजातान्त्रिक पद्धति का वह एक अनुकरणीय आदर्श बना हुआ है और उसे ससार के सभी देशों का विपुल सम्मान प्राप्त है।



EXERCISES

Chapter I

- 1 Trace the history of the Constitutional Development of Switzerland since 1798

1798 से स्विट्जरलैण्ड के नवैधानिक इतिहास का वर्णन कीजिये।

- 2 What do you regard as the special features of the Swiss Constitution ? To what extent have they contributed to the establishment and efficiency of the Government of Switzerland ?

आपके मत में स्विस् संविधान की विशेषताएँ क्या हैं ? कितना तक उन्होंने स्विट्जरलैण्ड में सरकार को स्थिरता और कुशलता प्रदान की है ?

Chapter II

- 1 "Swiss Constitution is not a confederation but a federation " Do you agree ?

'स्विस् संविधान एक राज्य मण्डल नहीं, संघ है।' क्या आप इससे सहमत हैं ?

- 2 Bring out the special features of the Swiss Federal System and describe the relationship between the Federal Government and the Cantons

स्विस् संघीय व्यवस्था की विशेषताओं का वर्णन कीजिये और बतलाइये कि संघ सरकार और कंटन में क्या सम्बन्ध है ?

- 3 Describe the method of amendment of the Swiss Constitution How is Constitution amended ?

स्विट्जरलैण्ड ने संविधान की संशोधन प्रणाली का वर्णन कीजिये। स्विस् संविधान में संशोधन किस प्रकार किया जाता है ?

Chapter III

- 1 Describe the composition and functions of both the Houses of the Federal Assembly of Switzerland

स्विस् संघीय सभा के दोनों सदनों में संसदन तथा सभ्यो का वर्णन कीजिये।

- 2 What limitations have been imposed on the supremacy of the Federal Assembly? Compare and contrast the powers and position on the Swiss Federal Assembly with that of the British Parliament

संघीय मन्त्रालय की सर्वोच्चता पर कौन-कौन से प्रतिबन्ध हैं? स्विस् संघीय सभा की शक्ति और स्थिति की तुलना ब्रिटिश सदन से कीजिये।

Chapter IV

- 1 Discuss the unique character of the Swiss Federal Executive How far does it combine stability with responsibility?

स्विस् संघीय कार्यपालिका की विलक्षणताओं की विवेचना कीजिये। यह स्थायित्व एवं उत्तरदायित्व का किस प्रकार समन्वय करती है?

- 2, "The Swiss Federal Executive is neither Parliamentary nor Presidential" Discuss

"स्विस् संघीय कार्यपालिका न तो ससदात्मक है, न अध्यक्षतात्मक।" विवेचना कीजिये

- 3 Describe the composition and powers of the Swiss Federal Council (Plural Executive)

स्विस् संघीय परिषद के संघटन और उनकी शक्तियों का वर्णन कीजिये।

Chapter V

- 1 Describe the organisation and jurisdiction of the Federal Judiciary in Switzerland

स्विट्जरलैंड की संघीय व्यवस्था के संघटन एवं न्याय क्षेत्र की विवेचना करें।

- 2 Compare and contrast the Swiss Federal Tribunal and the American Supreme Court

स्विस् संघीय न्यायालय तथा अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय के बीच समता तथा अन्तर बताइये।

Chapter VI

- 1 Describe the Party organisation in Switzerland Why in Switzerland parties play a far inferior role to that of a party in England or the U S A ?

स्विट्जरलैंड के दल संगठन का वर्णन कीजिये। स्विट्जरलैंड में इंग्लैंड या या अमेरिका की अपेक्षा दलों का महत्त्व क्या कम है ?

- 2 Critically examine the characteristics of the Swiss party system

स्विन दल-पद्धति की विशेषताओं की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये।

Chapter VII

- 1 What do you understand by Direct Democracy ? Write a short essay on its working in Switzerland

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र से आप क्या समझते हैं ? स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की श्रिया वृत्ति पर एक छोटा-सा निबन्ध लिखिये।

- 2 Examine the working of Direct Democratic checks in Switzerland How far they are successful ?

स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातांत्रिक अवरोधों की समीक्षा कीजिये। यह वहाँ तक सफल हुआ है ?



SELECTED READINGS

- | | |
|------------------------|--|
| 1 Banjour | A short History of Switzerland |
| 2 Brooks | Government and Politics of Switzerland |
| 3 Bryce | Modern Democracies |
| 4 Rappard | The Government of Switzerland |
| 5 Coddings | The Federal Government of Switzerland |
| 6 Hughes | The Federal Constitution of Switzerland |
| 7 Huber | How Switzerland is Governed ? |
| 8 Buell | Democratic Governments in Europe |
| 9 Ghosh, R C | The Government of the Swiss Republic, 1953 |
| 10 Lloyd and Holson | The Swiss Democracy |
| 11 Lowell, A L | Government and Parties of Continental Europe, 1918 |
| 12 Banjour | Real Democracy in Operation |
| 13 Munro | Governments of Europe |
| 14 Shotwell and Others | Governments of Continental Europe |
| 15 Theghes | The Federal Constitution of Switzerland |
| 16 Wheare | Federal Government |
| 17 Mason | Foreign Governments |
| 18 O'lg and Zink | Modern Foreign Governments |

- 19 Strong Modern Political Constitutions
- 20 Zurcher Governments of Continental Europe
- 21 Banjam : Real Democracy in Operation
- 22 Rappard : American Political Science Review,
1924 The Initiative and Referen-
dum
- 23 Rappard : Political Science Quarterly, June
1925 Democracy Vs Demogogy :
The Swiss Referendum and Confis-
catory Taxation
-

“सामाजिक उत्पादन व्यवस्था में लगे हुए लोग कुछ ऐसे स्थिर और निश्चित सम्बन्ध स्थापित कर बैठते हैं जो उनकी इच्छा पर निर्भर नहीं होते। ये उत्पादन सम्बन्ध भौतिक शक्तियों की एक विशेष अवस्था से मिलते-जुलते हैं। इन्हीं सम्बन्धों के योग से समाज के धार्मिक ढाँचे और प्रणाली का निर्माण होता है। समाज का यही आधार है जिस पर कानून और राजनीति का भवन बनता है।”

—काल मार्क्स

“यहाँ सोवियत राष्ट्र में—धर्मियों के आतंकवादी देश में—यह तथ्य कि एक भी महत्वपूर्ण राजनीतिक अथवा सांठनात्मक प्रश्न का निराकरण हमारे सोवियत तथा अन्य जन-सास्थायी पार्टों से निर्देश प्राप्त किये बिना नहीं करती पार्टों के सर्वोच्च नेतृत्व की अभिव्यक्ति समझना चाहिये।”

—स्टालिन

रूस के संविधान का विकास व उसकी विशेषताएँ (GROWTH AND SALIENT FEATURES OF THE RUSSIAN CONSTITUTION)

सोवियत रूस की राजनतिक व्यवस्था अनोखे ढंग की है। समाजवाद के आधार पर निर्मित होने के कारण यह अन्य देशों की शासन-व्यवस्था से बहुत कुछ भिन्न है। यद्यपि गत वर्षों में उसके बारे में काफी लिखा गया है, तथापि आज भी यह एक पहेली (An Enigma) है। वर्षों के अस्तित्व के बाद भी सोवियत शासन-व्यवस्था का सही और सन्तुलित चित्र प्रस्तुत करना एक जटिल समस्या है। फिर भी सरकारी प्रलेखों धोपणाओं विदेशी भ्रमणकारियों द्वारा लिखित पुस्तिका, रूस से भागे हुए शरणार्थियों के विवरणों शोध संस्थाओं द्वारा किये गये शोध कार्यों, विद्वानों की व्याख्याओं आदि के आधार पर सोवियत शासन-व्यवस्था की बहुत कुछ जानकारी हासिल की जा चुकी है। इनके अलावा समाजशास्त्रीय तत्व भी सोवियत शासन व्यवस्था के समझने में सहायक है।

सोवियत रूस एक महान् देश है। यह आस्ट्रेलिया तथा यूरोप के उत्तरी भाग में स्थित है। यह देश बारह समुद्रों और बारह देशों से घिरा हुआ है। पश्चिम और दक्षिण की स्थलीय सीमा के कारण ही इसको अतीत में नपोलियन और हिटलर जैसे आक्रामकों का सामना करना पड़ा था, यद्यपि आज यह भय समाप्त-सा हो गया है क्योंकि सीमावर्ती देश इसके ही अनुयायी हैं।

रूस का क्षेत्रफल 87,07,870 वर्गमील है जो विश्व के लगभग 1/6 भू भाग पर फैला हुआ है। यह क्षेत्रफल यू० एस्० ए० के क्षेत्रफल से ढाई गुना, भारत के क्षेत्रफल से आठ गुना और ब्रिटेन के क्षेत्रफल से 100 गुना अधिक है। जनसंख्या के दृष्टिकोण से रूस का विश्व में तीसरा स्थान है। इसकी वर्तमान जनसंख्या लगभग साठ इक्कीस करोड़ है।

आर्थिक साधनों की बहुलता की दृष्टि से भी रूस का विशाल क्षेत्र बहुत महत्वपूर्ण है। यह देश प्राकृतिक सार्धनों की दृष्टि में बहुत ही धनी है। यहाँ हर प्रकार की जलवायु वाला भू-भाग पाया जाता है अतः हर प्रकार की उपज होती है और प्रायः सभी प्रकार के पशु मिलते हैं। विभिन्न महत्वपूर्ण खनिज पदार्थ इस देश

जापान युद्ध (1904-1905) में रूस की पराजय ने रूसी निरंकुश शासकों के मान को एक गम्भीर ठेस पहुँचाई।

साम्राज्यीय शासन (1905-15)

सन् 1905-6 में रूस में एक ऐसी क्रांति हुई कि जार को कुछ सुविधायें दान और एक प्रकार की बधानिक सरकार की स्थापना करने के लिए बाध्य होना पड़ा। अगस्त, 1905 में जार को एक घोषणा पत्र निकालना पड़ा और 'इसके द्वारा व्यक्ति के शरीर, आत्मा, वाणी, सम्पदाय तथा मुक्त व्यवहार के वास्तविक अधिकारों के आधार पर' जनता को नागरिक स्वतंत्रता प्रदान की गई। मई सन् 1906 में ससद् (Duma) का पहला अधिवेशन बुलाया गया जिसे जुलाई में बिना कोई विचार लिये ही विघटित कर दिया गया। लेकिन एक बार फिर प्रतिक्रियावादी शक्तियों का मत प्रबल हो गया। फलतः दूसरी ससद् का चुनाव हुआ। इस ससद् को भी शीघ्र ही भंग होना पड़ा, क्योंकि जार शक्ति देने के लिए तयार नहीं था। सब और रोप फैला और तृतीय ससद् (Duma) का निर्माण किया गया। शासन की दृष्टि से यह ससद् कुछ सफल सिद्ध हुई। फलतः यह अपने पूरे पांच वर्ष के कार्य काल तक अपना कार्य करती रही। तब चतुर्थ ससद् का निर्माण हुआ जो प्रथम महायुद्ध तक कार्य करती रही। चतुर्थ ससद् भी जनता की सन्तुष्टि के लिए कुछ न कर सकी और जारशाही को उखाड़ फेंकने के लिए रूस के अंदर और बाहर क्रांतिकारी शक्तियाँ प्रबल होती गईं। इन परिस्थितियों में प्रथम विश्वयुद्ध 1914 में आरम्भ हुआ। रूस ने जर्मनी के साथी आस्ट्रिया के विरुद्ध सर्बिया के पक्ष का समर्थन किया। जर्मनी ने भी रूस के विरुद्ध युद्ध की घोषणा की। युद्ध रूस की जनता में लोकप्रिय नहीं हुआ। जनसमूह के घट्ट बढ़ गए और 1916 के अन्त तक तो स्थिति बहुत ही बिगड़ गई।

क्रांति एवं स्वतंत्रता वगैरे के अधिनायकत्व की स्थापना

शासन की ओर से किसी उद्धार की संभावना नहीं देखकर अन्त में ड्युमा (Duma) ने कदम उठाये। जार को राज्य छोड़कर चले जाने की माँग दी गयी ल्वोव (Lvov) के नेतृत्व में अस्थायी सरकार का निर्माण किया गया जिसने अनेक मुद्दों की घोषणा की और यह उद्देश्य घोषित किया कि वह रूस में ससदीय प्रकार के लोकतंत्र की स्थापना करना चाहती है। लेकिन इन सब दायित्वा को पूरा करने की सामर्थ्यता इस अस्थायी सरकार में नहीं थी।

इसी समय अग्रे 1917 में लेनिन ने समाजवादी क्रांति का नारा बुलन्द किया। उसने अस्थायी सरकार को अमान्य घोषित करत हुए यह माँग की कि सैनिका को शक्ति मिल, कृषकों को खेतों की भूमि मिले। श्रमिकों को कारखाना प्राप्त हो और सम्पूर्ण शक्ति पंचायतों में निहित हो। लेनिन के नारे ने क्रांति का बिगुल बजा दिया। यद्यपि उसे कुछ दिनों के लिये रूस छोड़ कर बाहर जाना पड़ा परन्तु क्रांति बुझी नहीं प्रद्युत निरन्तर आगे बढ़ती ही रही। इसी मध्य अक्टूबर में नागरिक

की धरती में प्रचुर मात्रा में उपलब्ध हैं। वस्तुतः सोवियत संघ एक सर्वसम्पन्न और आत्मनिर्भर राष्ट्र है।

यह देश विविध जातियों, धर्मों और भाषाभाषा का घर है। इन सब में यहाँ की राजनीतिक व्यवस्था पर गम्भीर प्रभाव डाला है। रूस में लगभग 187 विभिन्न जातियाँ (Nationalities) हैं। यहाँ अनेक धर्म हैं जिनमें इसाई, इस्लाम, बौद्ध और यहूदी प्रमुख हैं। लगभग 147 भाषाएँ बाली जाती हैं। इन परिस्थितियों में यह स्वाभाविक है कि सोवियत सरकार के लिए विविध जातियाँ भाषाभाषा और धर्मों को एक प्रशासन के अधीन बनाए रखना सदैव गम्भीर सिरदर्द रहा है। फिर भी साम्यवादी सरकार ने एक राजनैतिक और आर्थिक व्यवस्था की सीमाओं के अन्तर्गत इन्हें सांस्कृतिक स्वायत्ता (Cultural Autonomy) देकर राष्ट्रियता की समस्या को हल किया है। सोवियत सरकार एक बहु-राष्ट्रीय (Multi-national) अथवा अराष्ट्रीय (Unmultinational) राज्य निर्मित करने में सफल हुई है।

यह भी एक प्रशंसनीय लक्षण है कि सोवियत शासन-व्यवस्था आज भी अतीत से सम्बन्ध जोड़े हुए है। भूतकालीन जारों की निरंकुशता की छाया साम्यवादी दल के अधिनायकत्व के दण्ड में प्रतिबिम्बित होती है। जारकालीन रूस की भाँति सोवियत रूस की नीति, अप्रत्यक्ष उपनिवेशीकरण की अर्थात् अगल-बगल के देशों को अपने प्रभाव क्षेत्र में रखने की है। जारों के समान ही आज भी साम्यवादी नेता जनता को अंधेरे में रखने की चेष्टा करते हैं। फिर भी यह कहा जा सकता है कि 'अंधेरे अतीत' (Dark past) के कारण ही रूस में साम्यवादी प्रयोग सफल बन सका है। रूसी शासन व्यवस्था का अभिनव प्रयोग इस दृष्टि से बहुत ही सफल कहा जाएगा कि आज विश्व की आधी जनसंख्या साम्यवादी सिद्धांत के प्रभाव क्षेत्र में है।

संविधान की पृष्ठभूमि और उसका विकास (Background and Development of the Constitution)

सोवियत रूस के संवैधानिक इतिहास को संविधान की दृष्टि से हम निम्न-लिखित भागों में विभाजित कर सकते हैं—

जारों का निरंकुश शासन (1700-1905)

1905 ई० के पूर्व रूस में जारों का निरंकुश शासन था। रूस की जनता पिछड़ी हुई थी और शासन में उसका कोई हाथ नहीं था। महान् पीटर और कैथरीन के गौरवपूर्ण कार्यो के होते हुए भी सामान्य जनता की हालत में कोई सुधार नहीं हुआ। अलक्जेंडर द्वितीय के शासनकाल में कुछ क्षेत्रों में सामान्य सुधार किये गये किन्तु रूसी-शासन की निरंकुश भावना अछूती रही। 1881 में अलक्जेंडर द्वितीय को बम्ब से मार दिया गया। उस समय देश में औद्योगिक क्रांति (Industrial Revolution) का शीघ्रगमन हुआ, किन्तु अलक्जेंडर तृतीय के काल में कोई प्रगति नहीं हुई और जनता गरीबी एवं निरंकुश शासन की चक्की में पिसती रही।

द्वितीय के शासनकाल में घटनाओं ने एक गम्भीर मोड़ लिया। रूस-

जापान युद्ध (1904-1905) में रूस की पराजय ने रूसी निरंकुश शासक के मान का एक गम्भीर टेंस पहुँचाई।

साम्राज्य शासन (1905-15)

सन् 1905-6 में रूस में एक ऐसी क्रान्ति हुई कि जार को कुछ सुविधायें देना और एक प्रकार की वैधानिक सरकार की स्थापना करने के लिए बाध्य होना पड़ा। प्रथम, 1905 में जार को एक घोषणा पत्र निकालना पड़ा और "इसके द्वारा व्यक्ति के गरीब, आत्मा वाली समुदाय तथा मुक्त व्यवहार के वास्तविक अधिकारों के आधार पर" जनता की नागरिक स्वतंत्रता प्रदान की गई। मई सन् 1906 में ससद् (Duma) का पहला अधिवेशन बुलाया गया जिसे जुलाई में बिना कोई नियम लिये ही विघटित कर दिया गया। लेकिन एक बार फिर प्रतिक्रियावादो शक्तियों का मत प्रबल हो गया। फलतः दूसरी ससद् का चुनाव हुआ। इस ससद् का भी शीघ्र ही अंग होना पड़ा क्योंकि जार शक्ति देने के लिए तयार नहीं था। सब और राय फला और तृतीय ससद् (Duma) का निर्माण किया गया। शासन की दृष्टि से यह ससद् कुछ सफल सिद्ध हुई। फलतः यह अपने पूरे पांच वर्ष के कार्य काल तक अपना कार्य करती रही। तब चतुर्थ ससद् का निर्माण हुआ जो प्रथम महायुद्ध तक कार्य करती रही। चतुर्थ ससद् भी जनता की सन्तुष्टि के लिए कुछ न कर सकी और जारशाही का उखाड़ फकने के लिए रूस के अन्दर और बाहर क्रान्तिकारी शक्तियाँ प्रबल होती गईं। इन परिस्थितियों में प्रथम विश्वयुद्ध 1914 में आरम्भ हुआ। रूस ने जर्मनी के साथी आस्ट्रिया के विरुद्ध संघर्ष का समर्थन किया। जर्मनी ने भी रूस के विरुद्ध युद्ध की घोषणा की। युद्ध रूस की जनता में लोकप्रिय नहीं हुआ। जन समूह के दृष्टि बढ़ गए और 1916 के अन्त तक तो स्थिति बहुत ही बिगड़ गई।

क्रांति एवं सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की स्थापना

शासन की ओर से किसी उद्धार की सभावना नहीं देखकर अन्त में ड्यूमा (Duma) ने वदम उठाये। जार को राज्य छोड़कर चले जाने की आज्ञा दी गयी ल्वोव (Lvov) के नेतृत्व में अस्थायी सरकार का निर्माण किया गया जिसने अनेक सुधारों की घोषणा की और यह उद्देश्य घोषित किया कि वह रूस में ससदीय प्रकार के लोकतंत्र की स्थापना करना चाहती है। लेकिन इन सब दायित्वों को पूरा करने की सामर्थ्यता इस अस्थायी सरकार में नहीं थी।

इस समय अप्रैल 1917 में लेनिन ने समाजवादी क्रांति का नारा बुलन्द किया। उसने अस्थायी सरकार को अनाथ घोषित करते हुए यह मांग की कि सैनिकों को शान्ति मिले, कृषकों को खेती की भूमि मिले। श्रमिकों को कारखाना प्राप्त हो और सम्पूर्ण शक्ति पंचायतों में निहित हो। लेनिन के नारे ने क्रांति का बिगुल बजा दिया। यद्यपि उसे कुछ दिनों के लिये रूस छोड़ कर बाहर जाना पड़ा परन्तु क्रांति बुझी नहीं प्रश्रुत निरन्तर आगे बढ़ती ही रही। इसी मध्य करेन्सकी नामक मन्त्रिक

नेता ने शासन का नियंत्रण अपने हाथ में ले लिया, परन्तु वह भी जन आन्दोलन के दबाने में सफल न हो सका।

सितम्बर 1917 में लेनिन वापिस रूस लौट आया। आते ही उसने क्रान्ति में नवजीवन फूँक दिया। अस्थायी सरकार का पतन हो गया और शासन की बागडोर लेनिन तथा उसके बोलशेविक (Bolshevik) दल के हाथों में आ गयी। लेनिन ने उस संविधान निर्मात्री सभा को भंग कर दिया जिसकी स्थापना अस्थायी सरकार ने संसदीय शासन का संविधान बनाने के लिए की थी। लेनिन को दृष्टि में ऐसा करना क्रान्तिकारी अधिनायकत्व (Revolutionary Dictatorship) की स्थापना के लिए आवश्यक था। इसी तरह अक्टूबर, 1917 की क्रान्ति के फलस्वरूप रूस में सर्वप्रथम सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व (Dictatorship of the Proletariat) की स्थापना हुई। इस क्रान्ति की सफलता ने यह सिद्ध कर दिया कि किसी भी सच्चे जन आन्दोलन को दमनकारी उपायों से कुछ समय के लिए दबाया जा सकता है, लेकिन सदैव के लिए समाप्त नहीं किया जा सकता। जन भावनाओं का ज्वालामुखी जब अपना महा विस्फोट करता है तो निरकुश से निरकुश सत्ता भी उसके सामने अपना अस्तित्व खो बैठती है।

संविधान निर्माण-काल (1918-1935)

सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व ने अपनी स्थापना के तुरन्त बाद एक और नया अपनी विरोधी शक्तियों को समाप्त करने का कार्य किया और दूसरी ओर देश में स्थायित्व लाने का दृष्टि से समाजवादी संविधान का मसविदा तैयार किया जो समस्त सोवियतों की 5वीं अखिल रूसी कांग्रेस (Fifth All Russian Congress of Soviets) के मन्मुख प्रस्तुत किया गया। इस कांग्रेस ने रूसी समाजवादी सोवियत गणराज्य (Russian Socialist Federative Soviet Republic) के इस संविधान को स्वीकार किया और उसकी घोषणा 10 जुलाई सन् 1918 को कर दी गई।

सन् 1918 के संविधान के अनुसार रूस का शासन 6 वर्ष चला। इस अवधि में नवीन व्यवस्था की जड़ें मजबूती से जम गईं और यह भय जाता रहा कि प्राचीन व्यवस्था की स्मृति पुनः सिर उठा सकेगी। इसी मध्य ट्रांसकाकेशिया (Transcaucasia) बाइलो रूस (Byelo-Russia) तथा यूक्रेन (Ukraine) नामक तीन अलग-अलग त्र भी सोवियत संघ में सम्मिलित हो गये और जुलाई 1923 में प्राचीन संविधान के आधार पर एक नवीन संविधान का निर्माण किया गया जो जनवरी, 1924 में लागू हुआ। इसका नाम 'सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ' (Union of Soviet Socialist Republic) रखा गया। इस संविधान में राज्य शक्ति के वितरण या विभाजन (Division of Powers) के सिद्धान्त को अपनाया गया और प्रत्येक गणराज्य को यह अधिकार प्रदान किया गया कि वह जब चाहे संघ से अलग हो सकता है। इस संविधान के अनुसार सोवियत संघ कांग्रेस, केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति, प्रेसीडियम एवं पिपुल्स कमिस्सार कॉन्सिल शासन के इन प्रयोग

की स्थापना की गई। सोवियत संघ कांग्रेस में समस्त गणराज्यों को सदस्यता दी गई। केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति में दो सदना की व्यवस्था की गई— दो यूनियन ऑफ सोवियत्स तथा दो सोवियत ऑफ नेशनलिटीज (The Union of Soviets & the Soviet of Nationalities)। यूनियन ऑफ सोवियत्स जनता का प्रतिनिधित्व करती थी तथा सदस्यों का चुनाव जनसंख्या के आधार पर होता था। सोवियत ऑफ नेशनलिटीज राज्यों का सदन था और यूनियन ऑफ सोवियत्स को प्रपेक्षा कहीं अधिक छोटा था। प्रेसीडियम में 27 सदस्या की व्यवस्था की गई थी। उनमें से 9 सदस्य यूनियन ऑफ सोवियत्स, 9 सोवियत ऑफ नेशनलिटीज तथा शेष 9 दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में से चुने जाते थे। पिपुल्स कमिस्सार्स कौंसिल (The Council of Peoples Commissar) संघ की कार्यकारिणी का कार्य करती थी। इसकी नियुक्ति केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति करती थी। इस कौंसिल के अध्यक्ष की स्थिति प्रधान-मंत्री के समान थी। स्टालिन इसी पद पर नियुक्त था और इसी कारण वह समस्त सरकारी कार्यों का संचालन करता था।

स्टालिन संविधान (1936)

प्रथम संविधान के समान द्वितीय संविधान का कार्यकाल भी अल्प ही रहा। सन् 1924 के संविधान के अन्तर्गत रूस का शासन केवल 12 वर्ष चला। इस बीच में नवीन आर्थिक नीति (New Economic Policy) और पंचवर्षीय योजनाओं के द्वारा रूस ने बहुमुखी उन्नति की और समाज को समाजवादी बनाने के लिए कार्य किया। फलस्वरूप सोवियत संघ समाजवाद को दशा में द्रुतगति से आगे बढ़ा। 7 फरवरी, 1935 को केन्द्रीय कार्यपालिका समिति (Central Executive Committee) ने स्टालिन की अध्यक्षता में 31 सदस्या के एक संविधान-आयोग के गठन की घोषणा की। आयोग ने संविधान के जिस प्रारूप की रचना की, उसे केन्द्रीय कार्यपालिका समिति के प्रेसीडियम (Presidium) ने स्वीकार कर लिया। तत्पश्चात् जनमत जानने के लिए उसे प्रकाशित कर दिया गया। संविधान के प्रारूप में लगभग 5,27,000 सभाओं में विचार किया गया, जिनमें लगभग साढ़े तीन करोड़ लोगोंने भाग लिया। प्रारूप में लगभग 1,54,000 संशोधन प्रस्ताव आये। अन्त में प्रारूप एवं प्रस्तावित संशोधनों पर '8वीं सघीय सोवियत कांग्रेस' ने विचार किया। इस सभा में 2016 प्रतिनिधि थे जो 63 जातियों के थे और जिनमें प्रायः सभी वर्गों के लोग थे। लेकिन सभी सदस्य साम्यवादी विचारधारा के थे और प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से साम्यवादी दल से सम्बन्धित थे। 5 दिसम्बर सन् 1936 को सोवियत कांग्रेस ने 43 संशोधनों के साथ संविधान के इस प्रारूप को स्वीकार कर लिया जो सन् 1936 का स्टालिन का संविधान कहलाया।

यद्यपि अब तक इस संविधान में अनेक संशोधन किये जा चुके हैं लेकिन उनके कारण संविधान की भावना में कोई मूल परिवर्तन नहीं हुआ है। इन संविधान की मुख्य विशेषताओं का अध्ययन हम आगे की पक्तियों में करेंगे फिर भी यहाँ इतना जान लेना उचित है कि सोवियत सघीय व्यवस्था और अध्यक्षी इकाइयों की शासन व्यवस्था में कई बार परिवर्तन लाये गये हैं और अब सोवियत संघ में पत्र

संघाथन से सम्बन्धित कानूनो को पारित होने के लिये यह आवश्यक है कि सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet) के दोना सदन का दो-तिहाई बहुमत उहे स्वीकार करे। रूसी संविधान का ऋकाव वस्तुतः परिवर्तनशीलता की ओर है। संघाथनिक संघोथनों के प्रस्तुतीकरण (Initiation) और उनके पारित होने की विधिया पर विचार करने से रूसी संविधान की वह परिवर्तनशीलता पूणत स्पष्ट हो जायेगा।

प्रस्तुतीकरण की दृष्टि से रूस म संघोथन सम्बन्धी प्रस्ताव व्यवस्थापिका के किमी नो सदन म प्रस्तुत किया जा सकता है। उसके लिये यह भी आवश्यक नहीं है कि वह सदन के निश्चित बहुमत के द्वारा प्रस्तुत किया जाये। इसके अतिरिक्त संघोथन को प्रस्तावित करने के विषय म सघ की इकाइया को कोई अधिकार नहीं है।

संघोथन के अन्तिम रूप से पारित होने के लिए रूसी संविधान म केवल यह व्यवस्था है कि संघोथना को व्यवस्थापिका के प्रत्येक सदन के दो तिहाई बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाये। रूस के सघ में सम्मिलित गणतन्त्रा को संघोथन के पुष्टिकरण आदि का कोई अधिकार नहीं है। रूस की यह व्यवस्था भारत, अमेरिका और स्विटजरलड सभी से भिन्न है।

इस तरह स्पष्ट है कि रूस का संविधान अचल होते हुए भी अचल संविधानो (Rigid Constitutions) मे सबसे अधिक लचीला (Flexible) है। साथ ही संविधान की संघोथना सम्बन्धी व्यवस्था एकात्मक (Unitary) राज्यों जसी अधिक प्रतीत होती है, क्याकि सघ कि इकाइया को न तो संघोथन प्रस्तावित करने वा ही कोई अधिकार है और न उसका पुष्टि करने का ही।

सोवियत शासन व्यवस्था की विशेषता यह भी है कि वहा पर सामूहिक आवश्यकताओं के अनुरूप बहुधा संविधान के विरुद्ध कार्य भी कर लिये जाते हैं और उन्हे प्रसंघाथनिक घोषित नहीं किया जाता, प्रत्युत उनके अनुरूप बाद मे संविधान म, यदि आवश्यक समझा जाता है तो संघोथन कर लिया जाता है।

समाजवादी लोकतन्त्रात्मक संविधान

रूसी संविधान द्वारा एक समाजवादी लोकतन्त्र (Socialist Democracy) की स्थापना की गई है जिसम राज्य और समाज को उत्पादन तथा वितरण के साधनों पर अपना स्वामित्व रखना है और उनका प्रयोग समाज के लिए इस तरह करना है कि अधिक समानता पर आधारित एक बग-हीन समाज की स्थापना हो सके, जिसमे न कोई शोषक हो न शोषित, न कोई पूजोपति हो न श्रमिक और सभी को काय करने के समान अवसर प्राप्त हा तथा सभी को जीवन की सुविधाओं की समानता उपलब्ध हो।

सामाजिक समानता से परिपूण व्यवस्था की स्थापना करने की दृष्टि से ही रूस के संविधान मे उन विविध बातों की चर्चा नहीं की गई है जिसके कारण लोकतन्त्र प्राय सामाजिक असमानता के शिकार हुए हैं। उदाहरणार्थ रूसी संविधान जनता की प्रभुसत्ता (Sovereignty of the people) की चर्चा

करता। साम्यवादी नेताओं की मायता है कि जनता की प्रभुसत्ता की ग्राह्य मधी लोग निधना के मती का खरीद लेते हे और इम तरह जन प्रभुसत्ता के स्थान पर अपनी प्रभुसत्ता स्थापित करने मे सफल हो जाते हे। रूसी संविधान जनता की प्रभुसत्ता के स्थान पर श्रमिकों और रूपका की प्रभुसत्ता (Sovereignty of the workers and peasants) की चर्चा करता है, क्योंकि सच्ची समाजवादी व्यवस्था म प्रभुसत्ता का उन्ही के हाथो मे रहना आवश्यक है।" संविधान के व्यवहारिकरण से श्रमिक वर्ग के हाथो मे ही सत्ता की बागडोर हे और राज्य संचालन का कार्य श्रमिक वर्ग के द्वारा हे सम्पादित होता हे। संविधान की विभिन्न धारयें इस व्यवस्था को कानूनी रूप प्रदान करती हे।

रूसी संविधान मे सम्पत्ति के उस व्यक्तिगत अधिकार को भी बात नहीं की गई हे जिसके कारण पूजावाद का प्रोत्साहन मिलता हे। इसके विपरीत रूसी संविधान म उत्पादन के साधनो, उनके स्वामित्व और वितरण की व्यवस्था का संचालन समाज द्वारा एव समाज के लिए किये जाने की बात कही गई हे।

रूस मे उत्पादन के साधना पर स व्यक्तिगत स्वामित्व समाप्त कर देा सं यह नहीं समझा जाना चाहिए कि वहा लोग के पास ऐसी कोई वस्तु हो नहीं होना जिस के अपनी कह सके। वस्तुतः वहा व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार का रूप अत्यंत सीमित हे। यद्यपि लोगो को अपनी व्यक्तिगत प्राय व्यक्तिगत वस्तु और घर की प्राय वस्तुओं पर अधिकार हे तथा इन चीजो को लोग उत्तराधिकार के रूप म प्राप्त भी करते हे पर सोवियत शासन व्यवस्था सम्पत्ति के व्यक्तिगत अधिकार की ऐसी किसी व्यवस्था को स्वीकार नहीं करती जो पूजा के एकाधिकार को प्रोत्साहित करे और समाज को शोषक व शोषिता के विरोधी वर्गों म विभाजित करे। रूस की प्राय-व्यवस्था राष्ट्रीय प्राथिक प्रायोजना (National Economic Plan) द्वारा निश्चित और निर्देशित की जाती हे जिसका उद्देश्य जन सम्पत्ति को बढाना जनता के भौतिक एव सांस्कृतिक-स्तर को ऊचा उठाना तथा प्रति रक्षात्मक समृद्धि का सृष्टिशाली बनाना हे।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सोवियत संविधान एव ऐसे समाजशास्त्री लोगत न की स्थापना करता हे जिनम शक्ति का सामाजिक समानता व वास्तविक स्वन तथा प्राप्त हो। राजनीतिक नागरिकों की स्थापना की दृष्टि से भा सोवियत संविधान प्राय लोकतन्त्रात्मक संविधाना संघोष नहीं हे। रूसी संविधान का 136 वीं धारा म नागरिकता मताधिकार (Universal Suffrage) की व्यवस्था हे जिनम स्पष्ट कहा गया हे कि "प्रत्येक नागरिक का एक मत का अधिकार हे और सभी नागरिक निर्वाचन म समान रूप से भाग लेने का अधिकार हे।" दूरा तरह संविधान का धारा 137 स्त्रियां क मताधिकार का स्पष्ट करती हे— "पुराण व समाज का स्त्रियां को भी निर्वाचन का धोर स्वयं क पुत्र भाग का अधिकार प्राप्त हे। रूसी संविधान नागरिकता का विचार नागरिक धोर निर्वाचन मताधिकार का अधिकार का प्रदान करता हे। नागरिकता क इन अधिकारों का आधारभूत रूप गया

है यह एक भिन्न बात है, लेकिन कानूनी रूप से सोवियत सविधान एक राजनीतिक लोकतन्त्र की स्थापना की होड में पीछे नहीं है।

विचित्र ससदीय व्यवस्था

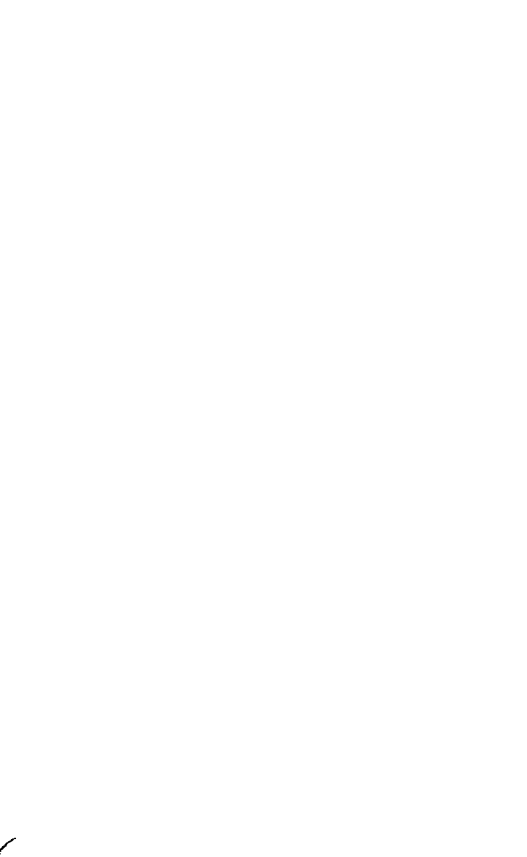
सावियत सविधान ससदीय शासन-व्यवस्था का रूप कुछ विचित्र है। शासन प्रमुख (Head of Government) का रूप सामुदायिक (Collective) व बहुल (Plural) है, जिसे सामुहिक रूप से प्रेसिडियम (Presidium) कहा जाता है। यह प्रेसिडियम दुनिया की सभी सस्थाओं में एक अनोखी सस्था है। इसमें 33 सदस्य होते हैं जो पद एवं शक्ति की दृष्टि से उसी प्रकार समान होते हैं जिस प्रकार कि स्विस सघीय परिषद् (Swiss Federal Council) के सदस्य होते हैं। इसके अतिरिक्त प्रेसिडियम केवल वधानिक अथवा नाममात्र की ही शासन प्रमुख नहीं होती, अपितु देश के शासन संचालन में सक्रिय भाग लेती है।

मन्त्रिमण्डल की रचना की दृष्टि से भी रूस ससदीय व्यवस्था विचित्रता लिए हुए है। रूस में मन्त्रिमण्डल दो प्रकार के होते हैं—सघीय मन्त्री (Union Ministers) और गणतन्त्रीय मन्त्री (Union Republic Ministers)। सघीय मन्त्री सघीय विषयों का प्रबंध करते हैं जो सघ का इकाईयों के अधिकार क्षेत्र के होते हैं। गणतन्त्रीय मन्त्री वस्तुतः सघीय सरकार और गणतन्त्रों की सरकार के बीच मध्यस्थता का कार्य करते हैं। रूसी मन्त्रिमण्डल का यह रूप विरल में अनोखा है। -

रूसी ससदीय व्यवस्था की तीसरी विचित्र बात यह है कि लोकसेवा के सदस्य भी कभी कभी सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet) के सदस्य हो जाते हैं और उन्हें भी अपने कार्यों के लिए प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी होना पड़ता है। ससदीय व्यवस्था का यह रूप हम अग्रिम देखने को नहीं मिलता।

जनतन्त्रात्मक के द्रवाद

सोवियत शासन-प्रणाली जनतन्त्रात्मक के द्रवाद (Democratic Centralism) के सिद्धांत पर आधारित है अर्थात् जनतन्त्र और केन्द्रीयकरण की परस्पर विरोधी प्रवृत्तियों में समन्वय किया गया है। जनतन्त्रवादी पुट यह है कि नागरिकों का प्रशासनिक कार्यों में भाग लेने का समुचित अवसर प्रदान किया जाता है। नागरिक उत्पादक, उपभोक्ता, और साम्यवादी दल का सदस्य इन चार रूपों में एक ही व्यक्ति को यह अवसर मिलता है, कि वह शासन के सम्पर्क में आ सके और उनकी आलोचना कर सके। सोवियत सघ के अन्तर्गत नागरिकों को विचार-विमर्श वाद विवाद एवं आलोचना प्रत्यालोचना की पूर्ण स्वतन्त्रता है परन्तु यह जनतन्त्र केवल यही पर समाप्त हो जाता है क्योंकि रूस में प्रत्येक शासन अथवा पार्टी का अङ्ग अपने उच्च अङ्ग के अधीन है। उसका अन्त उसी सीमा तक विचार विमर्श और वाद विवाद करने की स्वतन्त्रता होती है जिस सीमा तक उस पर उच्च अङ्ग प्रतिबन्ध नहीं लगाता। प्रत्येक निम्न स्तर के अङ्ग को चाहे वह दल का हो या सरकार का—अपने उच्च स्तर अंग की आज्ञा का पालन करना पड़ता है। इस प्रकार अन्त में सर्वोच्च राज्य शक्ति एक केन्द्रीय बिन्दु में जाकर निहित हो जाती है।



संस्कृतियों के जन-समूह अपने अपने क्षेत्र में अपनी अपनी संस्कृति की रक्षा और वृद्धि कर सके। सांस्कृतिक धारा पर ही सघीय इकाइया अपने अपने स्तर के अनुरूप विविध नामों से पुकारी गई हैं। उदाहरणार्थ, सांस्कृतिक दृष्टि से जो सब उन्नत इकाइयाँ हैं उन्हें सघीय गणतंत्र (Union Republics) कहा गया है। उनसे कम उन्नत इकाइयों से स्वाशासित गणतंत्र (Autonomous Republics) कहा जाता है। इससे भी कम उन्नत इकाइयों को स्वाशासित प्रदेश (Autonomous Regions) और सब से कम उन्नत इकाइयाँ को राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) की संज्ञा दी गई है। इसी वजह से अनेक इकाइयों के नाम भी उनकी राष्ट्रीयताओं के नाम पर रखे गये हैं। उदाहरण के लिए यूक्रेन सोवियत समाजवादी गणतंत्र (Ukrainian Soviet Socialist Republic) उन लोगों का गणतंत्र है जो यूक्रेनियन जाति के हैं। ठीक इसी प्रकार उजबक जाति के गणतंत्र को उजबक सोवियत समाजवादी गणतंत्र (Uzbek Soviet Socialist Republic), ताजिक जाति के गणतंत्र को ताजिक सोवियत समाजवादी गणतंत्र (Tazik Soviet Socialist Republic) आदि कहा गया है। यही नहीं संविधान द्वारा इन गणतंत्रों के इस अधिकार को भी मायता दी गई है कि वे केंद्रीय व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में प्रत्येक अपने-अपने प्रतिनिधि भेजें। प्रचलित व्यवस्था के अनुसार केंद्रीय व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन के लिए सघीय गणतंत्र (Union Republics) 25, स्वाशासित गणतंत्र (Autonomous Republics) 11 स्वाशासित शासन-प्रदेश (Autonomous Regions) 5 और राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) 1 प्रतिनिधियाँ का भेजते हैं। सांस्कृतिक स्वतंत्रता बनाये रखने के लिए ही रूस में यह व्यवस्था है कि किसी भी प्रदेश पर दूसरे प्रदेश की भाषा नहीं थपी गई है, वरन् सभी गणतंत्रों को भाषा सम्बन्धी पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त है। इस समय सम्पूर्ण रूस में लगभग 110 भाषायें हैं जिनमें से 70 भाषायें स्कूलों में पढ़ायी जाती हैं और 16 भाषाओं को राज्य भाषायें स्वीकार किया गया है। राज्य भाषाओं में ही राजकीय प्रशासन कार्य होता है।

उपयुक्त विवरण से प्रगट है कि विभिन्न राष्ट्रीय एवं सांस्कृतिक समुदायों के अनुसार इकाइयों को मायता देकर, उन्हें केंद्रीय व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में प्रत्येक प्रत्येक प्रतिनिधित्व प्रदान करके और सबके लिए भाषा सम्बन्धी स्वतंत्रता की व्यवस्था करके सोवियत संविधान ने राजनीतिक सघ के प्रतिरिक्त एक राष्ट्रीय और एक सांस्कृतिक सघ की स्थापना की है।

एक बलीय शासन

सोवियत संविधान की अन्य विशेषता है—एक दलीय व्यवस्था। इस संबंध में दो बातें उल्लेखनीय हैं—साम्यवादी दल की सवधानिक स्थिति और केवल एक दल की प्रधानता। प्रजातांत्रिक संविधान में राजनीतिक दल एच्छक संगठन होते हैं और संविधान द्वारा उन्हें मायता प्रदान करने की कोई आवश्यकता नहीं समझी जाती। लेकिन, सोवियत संविधान में साम्यवादी दल को मायता प्रदान की गई है।

अधिकारों की समाजवादी व्यवस्था

सोवियत संविधान में भी अग्र देशों के प्रजातान्त्रिक संविधानों की भांति मौलिक अधिकारों को सूचीबद्ध किया गया है, लेकिन इसकी ध्येष्टता मूलतः इस बात में है कि अधिकारों का रूप केवल राजनीतिक ही नहीं है बल्कि सामाजिक व आर्थिक भी है तथा यही माना गया है कि सामाजिक और आर्थिक अधिकारों के अभाव में राजनीतिक अधिकारों का कोई मूल्य नहीं होता। अग्र प्रजातान्त्रिक देशों के विपरीत सोवियत रूस में सामाजिक और आर्थिक अधिकारों को प्रथम स्थान दिया गया है और नागरिक अधिकारों को गौण। सोवियत संविधान में अग्र अधिकारों पर इतना ध्यान नहीं दिया जाता जितना व्यक्ति के इन अधिकारों पर कि उसे काम करने का निश्चित अवसर प्राप्त हो वह आर्थिक दृष्टि से सुरक्षित रहे और भोजन, वस्त्र आवास आदि की चिंता न करते हुए अपने राजनीतिक अधिकारों का प्रयोग करे। सोवियत व्यवस्था राज्य पर यह उच्च दायित्व है कि वह प्रत्येक व्यक्ति को अनिवार्य रूप से रोजगार प्रदान करे।

सोवियत अधिकार पत्र की यह भी विशेषता है कि नागरिकों को दिये गये अधिकारों सबहारा वर्ग के अधिकारों के हितों से न टकरायें और उनसे देश की समाजवादी व्यवस्था को आवश्यक बल मिले। एक अग्र विशेषता यह है कि अधिकारों के साथ साथ संविधान में नागरिकों के कर्तव्यों की भी व्यवस्था है। नागरिकों पर समाज तथा राज्य के प्रति कुछ महत्वपूर्ण कर्तव्य आरोपित किये गये हैं। समाजवाद का निर्वाह विधि का पालन, देश की रक्षा, अनिवार्य सैनिक सेवा, धर्म सम्बन्धों का अनुयायन की रक्षा आदि कुछ विशिष्ट कर्तव्य गिनाये गये हैं।

सोवियत नागरिकों को दिये गये अधिकारों के सम्बन्ध में यह स्मरणीय है संविधान में इनकी रक्षा के लिए दायिक पुनरावलोकन का अस्तित्व नहीं है। फलस्वरूप कुछ अधिकारों की व्यवस्था अग्र प्रजातान्त्रिक देशों की तुलना में अवास्तविक सी हो गई है। इस सम्बन्ध में टाउम्बर (Towster) का तर्क है कि स्वतंत्रता के क्षेत्र के विषय में रूस और पश्चिमी लोकतन्त्रों में प्रमुख अंतर यह नहीं है कि रूस ने स्वतंत्रताओं को बिल्कुल समाप्त कर दिया है, अपितु यह है कि उनमें से अनेकों का नाम अर्थ और भाव दे दिया गया है।

जा भी हो सोवियत मानव-व्यवस्था संविधानवाद (Constitutionalism) को एक अनुपम भेद है। यह परम्परागत मानव मूल्यों नतिकता और शासन प्रणालियों के लिए एक चुनौती है जिनकी सफलता नवविषय में मानव इतिहास को एक नयी दिशा में मोड़ सकती है।

एक नवोन्मत्त संविधान की योजना

प्रायः की परिवर्तित परिस्थितियों में सोवियत रूस के वर्तमान दण्ड के लिए एक नये संविधान का निर्माण करना चाहते हैं अथवा वर्तमान संविधान का मौजूदा परिस्थितियों के अनुकूल बनाना चाहते हैं। इन सम्बन्ध में पहल जनवरी, 1959 में

संविधान के अंतर्गत नागरिकों को संगठन बनाने का अधिकार दिया गया है, परन्तु वास्तविकता यह है कि संविधान द्वारा साम्यवादी दल को देश की राजनीति का प्रमुख दल माना गया है और व्यवहारतः रूस में एकमात्र राजनीतिक दल साम्यवादी दल के हाथ में ही समस्त सत्ता है। उसका अनुशासन ऐसा कठोर है कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता समाप्त हो गई है और प्रजातन्त्र एक प्रहसन (Farce) मान रह गया है। व्यवहार में साम्यवादी दल ही शासन का सर्वोच्च है। सोवियत संघ में विरोधी आधिक्य बग नहीं है, वहाँ केवल एक ही बग है—सवहारा बग। अतः वहाँ विभिन्न विरोधी दलों की आवश्यकता अनुभव नहीं की जाती।

अनोखी 'यायपालिका'

आदर्श सघात्मक संविधानों में यायपालिका की सर्वोच्चता स्थापित की जाती है, पर सोवियत संविधान में यायपालिका शासन का एक अवीरस्य अंग है। अल्प प्रजातांत्रिक देशों में यायालय सामान्य नागरिकों के हितों की निष्पक्ष रूप से रक्षा करते हैं, किन्तु सोवियत रूस में यायालयों का सर्वांगीण उद्देश्य समाजवादी व्यवस्था की स्थापना में सहयोग प्रदान करना है। वहाँ यायालयों का यह कर्तव्य है कि वे सोवियत शासन के विरोधियों से रोह लें, प्रत्येक कदम नवीन समाजवादी व्यवस्था को टूट कराने वाला उठाये और शासन की सामान्य नीति को कार्यान्वित करने में सहायता करें। सोवियत रूस में अमेरिका के समान, यायालयों को 'यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है।

एक अन्य विशेषता यह है कि सोवियत यायाधीश निर्वाचित होते हैं। सर्वोच्च यायालय के यायाधीश 5 वर्षों के लिए सर्वोच्च सोवियत द्वारा और निम्नतम यायालयों (People's Courts) के यायाधीश 3 वर्षों के लिए नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते हैं। प्रायः उन व्यक्तियों को यायाधीश चुना जाता है जो साम्यवादी दल के अनुयायी होते हैं। मार्क्सवाद का पूर्ण ज्ञान रखते हैं और दल के निर्णय को कार्यान्वित करने की क्षमता रखते हैं। सोवियत यायालय निष्पक्ष और स्वतंत्र रूप से अपना कार्य नहीं करता है।

सोवियत पद्धति

रूस की संवैधानिक प्रणाली की एक अन्य विशेषता 'सोवियत पद्धति (Soviet System) है। 'सोवियत' शब्द का अर्थ श्रमिका एवं कृषकों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों की एक परिपद् सं होता है। रूस में ग्राम, नगर, जिला, गणराज्य आदि सभी स्तरों पर 'सोवियत' हैं। वारसना में श्रमिका की और रेजिमेन्टों में सैनिकों की सोवियतें हैं। ये सोवियतें प्रस्तुत रूप से संवैधानिक पद्धति का आधार एवं जनशक्ति के नये उपकरण हैं जिनके माध्यम से सोवियत शासन अपनी नीतियों को कार्यान्वित करता है। इन सोवियतों का शासन-संगठन में वितरण

एक व्यापक स्थान है, यह इसी वान में विशिष्ट हो जाता है कि इनकी संख्या रूस में लगभग 70 000 या इससे भी अधिक है।

अधिकारों की समाजवादी व्यवस्था

सोवियत संविधान में भी अग्र-युद्ध के प्रजातान्त्रिक संविधानों की भांति मौलिक अधिकारों को सूचीबद्ध किया गया है, लेकिन इसकी श्रेष्ठता मूलतः इस बात में है कि अधिकारों का रूप केवल राजनीतिक ही नहीं है बल्कि सामाजिक व आर्थिक भी है तथा यही माना गया है कि सामाजिक और आर्थिक अधिकारों के अभाव में राजनीतिक अधिकारों का कोई मूल्य नहीं होता। अग्र-युद्ध के प्रजातान्त्रिक देशों के विपरीत सोवियत रूस में सामाजिक और आर्थिक अधिकारों को प्रथम स्थान दिया गया है और नागरिक अधिकारों को गौण। सोवियत संविधान में अर्थ-अधिकारों पर इतना ध्यान नहीं दिया जाता जितना व्यक्ति के इस अधिकार पर कि उसे काम करने का निश्चित आसर प्राप्त हो वह आर्थिक दृष्टि से सुरक्षित रहे और भोजन, वस्त्र आवास आदि की चिंता न करते हुए अपने राजनीतिक अधिकारों का प्रयोग करे। सोवियत व्यवस्था राज्य पर यह उत्तरदायित्व है कि वह प्रत्येक व्यक्ति को अनिवार्य रूप से रोजगार प्रदान करे।

सोवियत अधिकारों पर की यह भी विशेषता है कि नागरिकों को दिये गये अधिकारों का सवहारा वगैरे अधिकारों के हितों से न टकराये और उनसे देश की समाजवादी व्यवस्था को आवश्यक बल मिले। एक अग्र-युद्ध विशेषता यह है कि अधिकारों के साथ-साथ संविधान में नागरिकों के कर्तव्यों की भी व्यवस्था है। नागरिकों पर समाज तथा राज्य के प्रति कुछ महत्वपूर्ण कर्तव्य आरोपित किये गये हैं। समाजवाद का निर्वाह, विधि का पालन, देश की रक्षा, अनिवार्य सैनिक सेवा, धर्म सम्प्रदायों का अनुशासन की रक्षा आदि कुछ विशिष्ट कर्तव्य गिनाये गये हैं।

सोवियत नागरिकों को दिये गये अधिकारों के सम्बन्ध में यह स्मरणीय है संविधान में इनकी रक्षा के लिए यादविक पुनरावलोकन का अस्तित्व नहीं है। फलस्वरूप कुछ अधिकारों की व्यवस्था अग्र-युद्ध के प्रजातान्त्रिक देशों की तुलना में अवास्तविक सी हो गई है। इस सम्बन्ध में टाउस्टर (Towster) का तर्क है कि 'स्वतंत्रता के क्षेत्र के विषय में रूस और पश्चिमी लोकतन्त्रों में प्रमुख अंतर यह नहीं है कि रूस ने स्वतंत्रताप्राप्ति को बिल्कुल समाप्त कर दिया है, अपितु यह है कि उनमें से जनकों को नवान अर्थ और भाव दे दिया गया है।

जो भाषा सोवियत शासन-व्यवस्था संविधानवाद (Constitutionalism) को एक अनुपम भेंट है। यह परम्परागत मानव मूल्यों नतिक्रम और शासन प्रणालियों के लिए एक चुनौती है जिसकी सम्मति अभिव्यक्ति में मानव इतिहास का एक नया दिशा में मोड़ सकती है।

एक नवीन संविधान की योजना

भाषा की परिवर्तित परिस्थितियों में सोवियत रूस के दृग्गण्य दृग् के लिए एक नये संविधान का निर्माण करना चाहते हैं अथवा वर्तमान संविधान को मौजूदा परिस्थितियों के अनुकूल बनाना चाहते हैं। इस सम्बन्ध में पहल जनवरी 1959 में

संविधान के अंतर्गत नागरिकों को संगठन बनाने का अधिकार दिया गया है, परन्तु वास्तविकता यह है कि संविधान द्वारा साम्यवादी दल को देश की राजनीति का प्रमुख दल माना गया है और व्यवहार में रूस में एकमात्र राजनीतिक दल साम्यवादी दल के हाथ में ही समस्त सत्ता है। उसका अनुशासन ऐसा कठोर है कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता समाप्त हो गई है और प्रजातंत्र एक प्रहसन (Farce) मात्र रह गया है। व्यवहार में साम्यवादी दल ही शासन का सर्वोच्च है। सोवियत संघ में विरोधी आर्थिक बल नहीं है, वहाँ केवल एक ही बल है—सर्वहारा बल। अतः वहाँ विभिन्न विरोधी दलों की आवश्यकता अनुभव नहीं की जाती।

अनोखी न्यायपालिका

आदर्श सघात्मक संविधानों में न्यायपालिका की सर्वोच्चता स्थापित की जाती है, पर सोवियत संविधान में न्यायपालिका शासन का एक अधीनस्थ अंग है। अथ प्रजातांत्रिक दशा में न्यायालय सामान्य नागरिकों के हितों की निष्पक्ष रूप से रक्षा करते हैं, किन्तु सोवियत रूस में न्यायालयों का सर्वाधिक उद्देश्य समाजवादी व्यवस्था की स्थापना में सहयोग प्रदान करना है। यहाँ न्यायालयों का यह कर्तव्य है कि वे सोवियत शासन के विरोधियों से लोहा ले प्रत्येक कदम नवीन समाजवादी व्यवस्था को दृढ़ करने वाला उठाये और शासन की सामान्य नीति का कार्यान्वित करने में सहायता करें। सोवियत रूस में अमेरिका के समान, न्यायालयों को न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है।

एक अन्य विशेषता यह है कि सोवियत न्यायाधीश निर्वाचित होते हैं। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश 5 वर्षों के लिए सर्वोच्च सोवियत द्वारा और निम्नतम न्यायालयों (People's Courts) के न्यायाधीश 3 वर्षों के लिए नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते हैं। प्रायः उन व्यक्तियों को न्यायाधीश चुना जाता है जो साम्यवादी दल के अनुयायी होते हैं, मार्क्सवाद का पूर्ण ज्ञान रखते हैं और दल के नियुक्तों को कार्यान्वित करने की क्षमता रखते हैं। सोवियत न्यायालय निष्पक्ष और स्वतंत्र रूप से अपना कार्य नहीं करता है।

सोवियत पद्धति

रूस की संवैधानिक प्रणाली की एक अनूठी विशेषता "सोवियत पद्धति" (Soviet System) है। 'सोवियत' शब्द का अर्थ अफ्रीका एवं कृषकों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों की एक परिषद से होता है। रूस में ग्रामों, नगरों, जिलों, गणराज्यों आदि सभी स्तरों पर 'सोवियत' है। कारखानों में अफ्रीका की ओर रेजीमेन्टों में सैनिकों की सोवियतें हैं। ये सोवियत वस्तुतः रूस की संवैधानिक पद्धति का आधार एवं जनशक्ति के नये उपकरण हैं जिनके माध्यम से सोवियत शासन अपनी नीतियों को कार्यान्वित करता है। इन सोवियतों का शासन संगठन में कितना महत्त्वपूर्ण एवं व्यापक स्थान है, यह इसी बात से सिद्ध हो जाता है कि इनकी संख्या रूस में लगभग 70,000 या इससे भी अधिक है।

अधिकारों की समाजवादी व्यवस्था

सोवियत संविधान में भी अन्य देशों के प्रजातांत्रिक संविधानों की भाँति मौलिक अधिकारों का सूचीबद्ध किया गया है, लेकिन इसकी श्रेष्ठता मूलतः इस बात में है कि अधिकारों का रूप केवल राजनीतिक ही नहीं है बल्कि सामाजिक व आर्थिक भी है तथा यही माना गया है कि सामाजिक और आर्थिक अधिकारों के अभाव में राजनीतिक अधिकारों का कोई मूल्य नहीं होता। अथवा प्रजातांत्रिक देशों के विपरीत सोवियत रूस में सामाजिक और आर्थिक अधिकारों को प्रथम स्थान दिया गया है और नागरिक अधिकारों को गौण। सोवियत संविधान में अथवा अधिकारों पर इतना ध्यान नहीं दिया जाता जितना व्यक्ति के इस अधिकार पर कि उसे काम करने का निश्चित आसर प्राप्त हो वह आर्थिक दृष्टि से सुरक्षित रहे और भोजन, वस्त्र आवास आदि की चिंता न करते हुए अपने राजनीतिक अधिकारों का प्रयोग करे। सोवियत व्यवस्था राज्य पर यह उत्तर दायित्व है कि वह प्रत्येक व्यक्ति को अनिवार्य रूप से रोजगार प्रदान करे।

सोवियत अधिकार-पत्र की यह भी विशेषता है कि नागरिकों को दिये गये अधिकारों का सवहारा वगैरे अधिकारों के हिता से न टकराये और उनसे देश की समाजवादी व्यवस्था को आवश्यक बल मिले। एक अन्य विशेषता यह है कि अधिकारों के साथ-साथ संविधान में नागरिकों के कर्तव्यों की भी व्यवस्था है। नागरिकों पर समाज तथा राज्य के प्रति कुछ महत्वपूर्ण कर्तव्य आरोपित किये गये हैं। समाजवाद का निर्वाह, विधि का पालन, देश की रक्षा, अनिवार्य सैनिक सेवा, धर्म सम्बन्धी अनुशासन की रक्षा आदि कुछ विशिष्ट कर्तव्य गिनाये गये हैं।

सोवियत नागरिकों को दिये गये अधिकारों के सम्बन्ध में यह स्मरणीय है संविधान में इनकी रक्षा के लिए यादिक पुनरावलोकन का अस्तित्व नहीं है। फलस्वरूप कुछ अधिकारों की व्यवस्था अथवा प्रजातांत्रिक देशों की तुलना में अवास्तविक सी हो गई है। इस सम्बन्ध में टाउम्टर (Towster) का तर्क है कि 'स्वतन्त्रता के क्षेत्र के विषय में रूस और पश्चिमी लोकतंत्रों में प्रमुख अंतर यह नहीं है कि रूस ने स्वतन्त्रताओं को बिल्कुल समाप्त कर दिया है अपितु यह है कि उनमें से अनेक को नगोन अथवा और भाव दे दिया गया है।'

जो भी हो सोवियत शासन-व्यवस्था संविधानवाद (Constitutionalism) को एक अनुपम भेद है। यह परम्परागत मानव मूल्यों, नतिकता और शासन प्रणालियों के लिए एक चुनौती है जिम्मेकी सफलता भविष्य में मानव इतिहास को एक नयी दिशा में मोड़ सकती है।

एक नवीन संविधान की योजना

आज की परिवर्तित परिस्थितियों में सोवियत रूस के कण्ठधार देश के लिए एक नये संविधान का निर्माण करना चाहते हैं अथवा वर्तमान संविधान को मौजूदा परिस्थितियों के अनुकूल बनाना चाहते हैं। इस सम्बन्ध में पहले जनवरी, 1959 में

श्री लुइचेव द्वारा की गयी थी। अप्रैल 1963 में सर्वोच्च सोवियत ने 97 सदस्यों के एक संवैधानिक आयोग को एक निर्देश दिया था कि 1963 के अन्त तक नवीन संविधान का प्रारूप प्रस्तुत कर दिया जाय। अतिथय परिस्थितियों के कारण अब तक इस विषय में कोई ठोस कार्य प्रकाश में नहीं आ पाया है। सन् 1964 में इजवेस्तिया में आयोग की एक बैठक होने के बारे में समाचार प्रकाशित हुआ था। 1964 से ही आयोग संजनक के नेतृत्व में कार्य करना लगा था। यह आशा की जानी चाहिए कि निकट भविष्य में ही हम नवीन अथवा संशोधित रूसी संविधान की रूपरेखा का ज्ञान प्राप्त कर सकेंगे।

2

सोवियत संघात्मक व्यवस्था (SOVIET FEDERALISM)

‘सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ सोवियत राष्ट्रों का एक भाईचारा है जो मित्रता तथा सहयोग के सूत्रों से समानता के आधार पर एक सघ राज्य में बाया गया है।’

—कारपिसकी

सोवियत रूस की सघात्मक व्यवस्था के बारे में प्रायः यह कहा जाता है कि ‘सांस्कृतिक एवं आर्थिक दृष्टि से सघ होते हुए भी राजनीतिक दृष्टि से वह एक एकात्मक राज्य है।’ इस कथन का आशय यही है कि रूस सांस्कृतिक एवं आर्थिक दृष्टि से तो सघ कहा जा सकता है, किन्तु राजनीतिक सघात्मकता के लक्षण उसमें पुष्ट नहीं हैं और राजनीतिक दृष्टिकोण से वह एकात्मकता के अधिक सन्निकट है। प्रस्तुत अध्याय में हम रूस का सांस्कृतिक, आर्थिक एवं राजनीतिक-तीनों ही प्रकार का सघात्मकता का परीक्षण करके-विशेष रूप से राजनीतिक सघात्मकता का-बू कि वही विशेष विवादास्पद एवं प्रासंगिक है।

सोवियत रूस-सांस्कृतिक सघ के रूप में (The U S S R as a Cultural Federation)

सोवियत रूस बहुजातियो (Multinational) का देश है जिसमें विविध जातियो धर्मों भाषाभाषा और सस्कृतियो का समावेश है।

सोवियत सघ की नीति-भारति के बाद से ही राष्ट्रीय अल्पमख्यको और जातीय समूहो के प्रति सहानुभूति पूण रही है और उसका उद्देश्य उहे अपन सांस्कृतिक विकास का पूरा अवसर प्रदान करना रहा है। वर्तमान सोवियत संविधान में सघीय गणराज्य (Union Republics) स्वायत्त या स्वशासित गणराज्य (Autonomous Republics) स्वशासित क्षेत्र (Autonomous Regions) तथा राष्ट्रीय प्रदेश (National Areas) नामक प्रशासनिक इकाइयो की व्यवस्था की गई है। इतने प्रकार की इकाइया को व्यवस्था करन के मूल में यही उद्देश्य निहित रहा है कि विविध राष्ट्रीयतावा (Nationalities) का अधिकाधिक सांस्कृतिक स्वतन्त्रता प्राप्त रहें। सघीय गणराज्यो का संगठन राष्ट्रीयतावा के आधार पर किया गया है और उनके नाम भी गणराज्यो के निवासियो की राष्ट्रीयता के नाम पर रखे गये हैं। उदाहरणार्थ-यूक्रेन सोवियत समाजवादी गणराज्य (Ukrainian Soviet Socialist Republic) उन लागो का गणराज्य है जो यूक्रेनियन जाति के

है। इसी तरह उजबेक जाति के गणतंत्र का नाम उजबेक सोवियत समाजवादी गणतंत्र (Uzbek Soviet Socialist Republic) और ताजिक जाति के गणतंत्र का नाम ताजिक सोवियत समाजवादी गणतंत्र (Tajik Soviet Socialist Republic) रखा गया है। सघीय गणतंत्र के अंतर्गत स्वशासित गणतंत्रा (Autonomous Republics) को छोटी-छोटी विविध जातीयताओं के आधार पर संगठित किया गया है। इनके निवासियों को सांस्कृतिक एवं अर्थ स्थानीय मामलों में स्वशासन का अधिकार प्राप्त है। इसी तरह स्वशासित क्षेत्रों (Autonomous Regions) की व्यवस्था उन जातीय समुदायों के आधार पर की गई है जिन्हें सांस्कृतिक आधार पर स्वशासन का अधिकार मिलना आवश्यक है। अर्थात् छोटे-छोटे जातीय समुदायों के सत्त्वों के लिए राष्ट्रीय प्रदेशों (National Areas) की व्यवस्था की गई है।

उपरोक्त व्यवस्था मात्र से ही लोगों की सांस्कृतिक भावनाओं को संतुष्ट नहीं हो सकेंगी—यह समझत हुए बोल्शेविक नेताओं ने कुछ अर्थ व्यवस्थाओं भी कीं। एक व्यवस्था के अनुसार सघीय गणतंत्रा को अपना संवैधानिक ढांचा स्वच्छानुसार बनाने का अधिकार है। दूसरी व्यवस्था के अनुसार सभी क्षेत्रीय भागों को व्यवस्थापिका के ऊपरी सदन में पृथक प्रतिनिधित्व दिया गया है—प्रत्येक सघीय गणतंत्रा को 25, स्वशासित गणतंत्रा को 11 स्वशासित प्रदेश को 5 और राष्ट्रीय क्षेत्र को 1 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। तीसरी व्यवस्था के अनुसार जातीय विशेषाधिकारों का अंत करके सभी जातीयताओं के लोगों को समान स्तर पर रखा गया है। चौथी व्यवस्था के अनुसार सभी गणतंत्रा को भाषा संबंधी स्वतन्त्रता प्रदान की गई है, अर्थात् सम्पूर्ण सघ पर एक ही भाषा शोधन का कोई प्रयास नहीं किया गया है। संविधान की 40वीं धारा में स्पष्टतः उल्लिखित है कि 'यात्राओं की कायबाही गणतंत्रा की प्रत्येक प्रत्येक भाषाओं में होगी। इतना ही नहीं, सघीय कानून और आदेश सघीय गणतंत्रा में साधारणतः घोली जाने वाली भाषाओं में दिये जाते हैं।

इस तरह स्पष्ट है कि सांस्कृतिक रूप से सोवियत रूस एक सघ है।

सोवियत रूस—आर्थिक सघ के रूप में (The U S R as a Economic Federation)

सोवियत रूस को आर्थिक दृष्टि से भी सघ कहा जाता है, किन्तु यह मायता पूर्ण सत्य नहीं है क्योंकि वहाँ आर्थिक दृष्टि से इकाइयों उतनी स्वतंत्र नहीं हैं जितनी एक गणतंत्र सघ में होनी चाहिए। आर्थिक दृष्टि से अत्यधिक केन्द्रीयकरण है। विश्व के सम्भवतः किसी भी सघ में केन्द्र द्वारा इतने उद्योगों और व्यवसायों का संचालन एवं नियंत्रण नहीं किया जाता जितना सोवियत सघ में केन्द्र द्वारा होता है। केन्द्रीय सरकार ही सम्पूर्ण सघ के लिए आर्थिक योजनाओं का निर्माण करती है और सभी महत्वपूर्ण तथा भारी उद्योग और व्यवसाय केन्द्र के एकाधिकार की वस्तुएँ हैं। सच्चाई यह है कि आर्थिक रूप से सोवियत रूस का ढांचा सघात्मक होने में अपेक्षा एकात्मक अधिक है।

सोवियत रूस—एक राजनैतिक सघ के रूप में (The U S S R as a Political Federation)

राजनैतिक दृष्टि से सोवियत रूस की सघात्मकता बहुत विवादास्पद है। सोवियत नेता अपनी शासन-व्यवस्था को पूणत आदर्श सघीय व्यवस्था बताते हैं जबकि पादचात्य विचारक इस मत से सहमत नहीं हैं। प्रो० व्हीयर के अनुसार रूस का सन् 1936 का सविधान अधिक से अधिक अद्व-सघात्मक है" तो प्रो० स्ट्रान के मत में "सोवियत समाजवादी गणतन्त्रों का समूह निम्नार्थिक एक सघीय राज्य है।" सोवियत रूस की सघात्मकता को हम तभी समझ सकते हैं जब वहाँ पाये जान वाले सिद्धान्त और व्यवहार के अन्तर को भी ध्यान में रखा जाय।

किसी भी सघात्मक सविधान को चार मौलिक विशेषताएँ होती हैं—

- (1) दोहरी शासन-व्यवस्था,
- (2) केन्द्र और इकाइयों के बीच शक्तियाँ का विभाजन,
- (3) सविधान की सर्वोच्चता और दुष्परिवर्तनशीलता, एवं
- (4) न्यायपालिका की सर्वोच्चता।

दोहरी शासन व्यवस्था

सोवियत सघ में दो प्रकार की सरकारें हैं—सघीय सरकार और इकाई गणराज्यों की सरकारें। रूस में इस समय 15 सघीय गणराज्य (Union Republics) हैं। इकाई राज्य चार स्तर के हैं—सघीय गणराज्य (Union Republics), स्वशासी क्षेत्र (Autonomous Regions) और राष्ट्रीय प्रदेश या क्षेत्र (National Areas)। इन इकाइयों में अन्तर यह है कि सघीय गणराज्य (Union Republics) को ही प्रत्यक्षत सघ की मूल इकाई माना गया है और अन्त में तीन प्रकार की इकाइयाँ गणराज्यों के अन्तर्गत स्वतन्त्रता का उपयोग करती हैं।

सोवियत सविधान में गणराज्यों की शासन व्यवस्था का विस्तृत विवरण दिया हुआ है, जिसके अनुसार वे निजी सविधान का निर्माण कर सकते हैं। स्वशासी गणराज्यों का भी अपना अलग अलग सविधान होता है, जो सम्बन्धित सघीय गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्वीकृत किया जाता है। स्वशासी क्षेत्रों और राष्ट्रीय प्रदेशों को निजा सविधान रखने का अधिकार नहीं है।

सघीय गणराज्यों के प्रशासनिक अंगों में सघीय सरकार के अनुरूप ही एक सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम मन्त्रीपरिषद् और सर्वोच्च न्यायालय होने हैं। इसी तरह दोहरी नागरिकता की भी व्यवस्था है। जिस प्रकार अन्त में सघ राज्यों में अवयवी इकाइयों की सघीय व्यवस्थापिका के उच्चतम में प्रतिनिधि भेजन का अधिकार है उसी प्रकार सोवियत सघ में भी प्रत्येक इकाई को पृथक-पृथक राष्ट्रीयताओं की सोवियत (Soviet of Nationalities) में प्रतिनिधि भेजन का अधिकार है। यह अवश्य है कि अमेरिका के समान उन्हीं समान प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है।

सघीय सरकार एवं गणराज्यों की सरकारें एक दूसरे पर आश्रित नहीं हैं। दोनों अपने अस्तित्व के लिए सविधान पर आश्रित हैं। सर्वोपरि बात यह है कि

संविधान की धारा 17 में यह स्पष्ट कहा गया है कि "संघ के प्रत्येक गणतंत्र को सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ से स्वेच्छा से अलग होने का अधिकार प्राप्त है।" अगली धारा 18 में उल्लिखित है कि "संघ के प्रत्येक गणतंत्र को विदेशों से सीधे सम्बंध स्थापित करने और उनसे समझौता आदि करने का अधिकार प्राप्त है। धारा 18 में ही यह भी कहा गया है कि "संघ के प्रत्येक गणतंत्र का अपनी सत्ता का संगठन है।"

उपरोक्त सभी आधारों पर सोवियत नेताओं का दावा है कि रूसी संघ की व्यवस्था सच्ची सघीय व्यवस्था है। लेकिन यह सब कुछ चित्र का केवल सद्धान्तिक पहलु है। सोवियत संघ में व्यवहारतः इकाइयों की राजनीतिक स्वतंत्रता नगण्य है और वे संघ की प्रशासनिक इकाईयाँ मात्र रह गई हैं। केन्द्रीयकरण इतना अधिक है कि इकाइयों को केवल सांस्कृतिक एवं विद्युत् स्थानीय प्रकृति के कार्यों में ही स्वतंत्रता प्राप्त है अन्यथा राजनीतिक दृष्टि से उन्हें लगभग पूरी तरह सघीय शासन की इच्छानुसार चलना पड़ता है। केन्द्रीयकरण को यह प्रवृत्ति दिन प्रतिदिन प्रबल होती जा रही है। गणराज्यों के प्रशासन का निर्देशन और नियंत्रण सघीय सरकार विभिन्न साधनों द्वारा करती है। सम्पूर्ण देश की आर्थिक और वित्तीय व्यवस्था पर संघ सरकार का नियंत्रण रहता है और राज्यों को इस क्षेत्र में संघ सरकार के आदेशों का पालन करना होता है यहाँ तक कि गणराज्यों के बजट तक पर केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण रहता है। आर्थिक, औद्योगिक एवं कृषि सम्बंधी सभी समस्याओं का नियमन व संचालन केन्द्रीय सरकार करती है। इकाई राज्यों को संघ से स्वेच्छा से अलग होने की बात भी केवल कागजी है। साम्यवादी दल की उच्च सत्ता की नाति के विरुद्ध कोई भी व्यक्ति यदि कुछ कहने या करने की हिम्मत करता है तो उसे राजनीतिक जीवन से भाग्य कर दिया जाता है और रूसी राजनीति के इतिहास में ऐसी सफाईयों (Purges) के उन्हाहरण कम नहीं हैं।

संघ के प्रत्येक गणतंत्र के अपने अपने अलग अलग सैनिक संगठन हान की बात का और पर-राष्ट्र सम्बंधों के स्वतंत्र संचालन की बात का भी व्यावहारिक मूल्य नहीं सा है। संविधान की एक धारा जहाँ यह स्वीकार करती है कि संघ के प्रत्येक गणतंत्र का अपना अलग सैनिक संगठन है, वहाँ संविधान की दूसरी धारा केन्द्र को यह अधिकार सौंपती है कि वह गणतंत्रों के सैनिक संगठनों के विषय में सिद्धांत का निश्चय करेगी। धारा 14 में स्पष्ट है कि सघीय गणतंत्रों के सैनिक संगठनों के निर्माण के संचालन के सिद्धांत का निश्चय करने का अधिकार केन्द्रीय सरकार को होगा। गणतंत्रों के परराष्ट्र सम्बंधों के स्वतंत्र संचालन का अधिकार भी संविधान की धारा 14 (अ) में प्राप्त हो जाता है जिसके अन्तर्गत संघ की सरकार को इस बात का पूर्ण अधिकार दिया गया है कि गणतंत्रों द्वारा परराष्ट्र सम्बंधों के संचालन के विषय में सामान्य नियम बनाकर वह उन पर पूरा नियंत्रण रखेगी। इस प्रकार स्वयं संविधान की धाराओं से ही गणतंत्रों की सत्ता व परराष्ट्र के विषय की स्वतंत्रता समाप्त हो जाती है।

शक्तियों का विभाजन

सोवियत संविधान में शक्ति विभाजन अमेरिकन संविधान के अनुरूप किया गया है। संविधान की धारा 14 में सघ-सरकार के क्षेत्राधिकार में आने वाले विषयों का उल्लेख है। धारा 15 में कहा गया है कि सघोय गणराज्यों को सार्वभौमिकता केवल धारा 14 में परिगणित सघीय सरकार के अधिकारों से सीमित है। इन क्षेत्रों के अतिरिक्त प्रत्येक क्षेत्र में सघीय गणराज्यों को स्वतंत्रतापूर्वक अपनी शक्ति का प्रयोग करने का अधिकार है। दूसरे शब्दों में सघीय सूची को छोड़कर अवशिष्ट शक्तियाँ गणराज्यों में निहित कर दी गई हैं। सघीय सरकार गणराज्यों के सार्वभौमिक अधिकारों की रक्षक है।

शक्ति विभाजन की यह व्यवस्था सद्भाषितक अधिक है, व्यावहारिक कम। अधिकारों के बंटवारे में अधिक संख्या में और समस्त महत्वपूर्ण बातों पर केंद्र का अधिकार है। इसके अतिरिक्त सघीय कानूनों और गणराज्यों के कानूनों में विरोध होने पर सघीय कानून ही लागू होते हैं। यही नहीं, संविधान के संशोधन का अधिकार सर्वोच्च सोवियत के हाथ में होने के कारण सघीय सरकार अधिकार विभाजन में भी अपने हित में परिवर्तन कर सकती है। इस तरह व्यावहारिक दृष्टि से सघीय गणराज्यों की सरकारें सघ-सरकार का इच्छानुसार ही आचरण करती हैं। वे अपनी शक्तियों का उपयोग व्यवहार में उसी सीमा तक कर पाती हैं जिस सीमा तक सघ सरकार उन्हें छूट दे।

संविधान की सर्वोच्चता और दुष्परिवर्तनशीलता

सोवियत संसद और नेता यह स्वीकार करते हैं कि उनका संविधान राज्य का सर्वोच्च संविधान है। किसी भी गणराज्य और सघीय सोवियत सर्वोच्च द्वारा बनाया हुआ कानून सघीय संविधान के प्रतिकूल नहीं हो सकता। कार्यपालिका के समस्त आदेश और कार्य पूरा संविधान के अनुकूल होने आवश्यक हैं। सोवियत संविधान इस दृष्टि से कठोर है कि उसके संशोधन की एक विशेष प्रक्रिया है, जो सामान्य कानून के निर्माण या परिवर्तन की प्रक्रिया से भिन्न है। इसके अतिरिक्त संविधान विहित स्पष्ट और सुनिश्चित है जिसकी रचना एक सार्वजनिक प्रयोग द्वारा की गई थी।

प्रायः आलोचना की जाती है कि रूस में साम्यवादी दल का इतना कठोर नियंत्रण है कि समाजवाद व्यवस्था को मुटु बनाये रखने के निम्ने व्यावहारिक रूप में सार्वजनिक उपयोग का उल्लंघन घासत और दम द्वारा किया जाना कोई असामान्य बात नहीं है। सोवियत शासन व्यवस्था में सामयिक आवश्यकताओं के अनुरूप बहुधा संविधान के विरुद्ध कार्य कर लिये जाते हैं और उन्हें अस्थायित्व घोषित नहीं किया जाता प्रत्युत उनके अनुरूप बाद में संविधान में यदि आवश्यक समझा जाता है तो संशोधन कर लिया जाता है। पुनश्च सोवियत सघीय व्यवस्था में संविधान की दुष्परिवर्तनशीलता या कठोरता उस सीमा तक नहीं पायी जाती जिस सीमा तक वह अमेरिका या भारत के सघात्मक संविधान में पायी जाती है। -

में प्रथम तो संशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिये आवश्यक नहीं है कि वह सदन के (जिसमें प्रस्ताव पेश किया गया हो) के निश्चित बहुमत द्वारा प्रस्तुत किया जाय। दूसरे संशोधन प्रस्तावित करने के विषय में संघीय इकाईयाँ का कोई अधिकार नहीं है। तीसरे संशोधन के अंतिम रूप से पारित होने के लिये केवल यह आवश्यक है कि उसे व्यवस्थापिका के प्रत्येक सदन के बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिया जाय। इस सम्बन्ध में गणतन्त्रा को संशोधन के पुष्टीकरण आदि का कोई अधिकार नहीं है।

न्यायपालिका की सर्वोच्चता

सोवियत संघ में सर्वोच्च न्यायालय व्यवस्था साघात्मक न्यायपालिका के अनुरूप नहीं है। उसे न्यायिक पुनरावलोकन का अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। संविधान की व्याख्या का कार्य देश के सर्वोच्च न्यायालय के स्थान पर प्रसोवियम के सुपुद किया गया है जो स्वतन्त्र न्यायपालिका न होकर केन्द्रीय कार्यपालिका का ही एक अङ्ग मात्र है। इस व्यवस्था का यह परिणाम निकल सकता है कि केन्द्रीय कार्यपालिका संविधान की व्याख्या इस प्रकार करे कि इकाईयाँ के अधिकारों पर कुठाराघात हो जाय और उनका स्थानीय स्वशासन ही समाप्त हो जाय।

स्पष्ट है कि राजनीतिक रूप से सोवियत संघ की व्यवस्था पूणतया साघात्मक नहीं है और उसमें ये लक्षण प्राप्य नहीं हो जा सामान्यतः साघात्मक व्यवस्था में हान चाहिये। सोवियत रूस एक सांस्कृतिक संघ कहा जा सकता है जिसकी इकाईयाँ का संगठन विविध जातीयताओं के आधार पर किया गया है पर धार्मिक एवं राजनीतिक दृष्टि से उनकी साघात्मक व्यवस्था उतनी पूण नहीं है, जितनी पूण होनी चाहिये। वास्तविकता यही है कि रूस में साघात्मकता की अपेक्षा वैक्रीयकरण और एकात्मकता के लक्षण विशेष रूप से विद्यमान हैं।

सोवियत संघ की एकात्मकता के लक्षण

शक्ति के केन्द्रीयकरण और एकात्मकता के जो लक्षण सोवियत संघ में पाये जाते हैं और उसके साघात्मक आधार का चाट पट्टाते हैं, वे प्रमुखतः निम्नलिखित हैं—

1 सोवियत संघीय मंत्रिमण्डल में दो प्रकार के मन्त्रालयों की व्यवस्था है— अखिल संघीय मन्त्रालय (All Union Ministries) एवं संघीय गणराज्यों के मन्त्रालय (Union Republican Ministries)। इन दोनों प्रकार के मन्त्रालयों का कार्य संघ की इकाईयाँ के मन्त्रालयों का निर्देशन व नियंत्रण करना है और उनके अधिकार इतने व्यापक तथा विस्तृत हैं कि इकाईयाँ का विधि निर्माण प्रथम श्रेणी में किसी भी धर्म में य हस्तक्षेप कर सकते हैं।

2 संघीय सर्वोच्च सोवियत के प्रशासनिक व गणराज्यों के मन्त्रालयों के नियुक्ति का रद्द करने का अधिकार है। केन्द्रीय मंत्रिमण्डल तक इनके नियुक्ति का स्थगित कर सकता है।

3 सोवियत सघ के प्रोक््युरेटर जनरल के प्रतिनिधि समस्त देश मे इस बात का निरीक्षण करते है कि सघीय कानूनो और आदेशो का पालन हो रहा है या नही ।

4 सघ सरकार पर यायालय का अकुश नही है, अत उस मनमानी का पूरा भ्रवसर मिल जाता है ।

5 आर्थिक दृष्टि से इकाइया की सरकारें काफी हद तक केन्द्रीय सरकार पर निर्भर रहती हैं । केन्द्र ही सम्पूर्ण सोवियत समाजवादी सघ के लिये इकट्ठा बजट बनाता है । वका औद्योगिक एव कृषि सस्थानी तथा राष्ट्रीय महत्त्व के अग्र व्यवसाया का सचालन भी केन्द्र के हाथ म है । इस प्रकार सम्पूर्ण देश के बित्त पर और राष्ट्र के महत्त्वपूर्ण आर्थिक ढांचे पर केन्द्र का ऐसा अधिकार रहता है जसा विश्व के किमी अग्र सघ मे नही पाया जाता ।

6 रूस मे साम्यवादी दल स्वय एक ऐसी सर्वोपरि शक्ति है जिसके क्रिया-कलापो स केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति को सवाधिक दल मिलता है । रूस म समस्त शासन की शक्तिया का स्रोत साम्यवादी दल है । केन्द्रीय सरकार हो या राज्यों की सरकारें, सभी को साम्यवादी दल द्वारा निर्देशित आज्ञाआ और नीतियो का अनुसरण करना पडता है । राज्य का सघात्मक ढांचा केवल साम्यवादी दल द्वारा आदेशित कार्यों की कुशलतापूर्वक पूर्ति के लिये एक स गठन है ।

निष्कर्ष रूप मे यही प्रकट होता है कि सोवियत सघ म इकाई सरकारी की स्थिति केन्द्रीय सरकार की अधीनस्थ सरकारो जसी है और राज्या की स्वायत्तता केवल नाममात्र की है । सोवियत सघ म न तो सविधान की सर्वोच्चता को और न इकाईयो की स्वायत्तता को ही व्यावहारिक सत्य जनाया गया है । सिद्धातत भले ही सघवाद की अनेक विशेषताओ को अग्रनाया गया है, लेकिन व्यवहार मे केन्द्रीय-करण पर इतना जोर दिया गया है कि अतत सोवियत सघ ने एकात्मक राज्य का रूप धारण कर लिया है ।



3

नागरिकों के मौलिक अधिकार एवं कर्तव्य (FUNDAMENTAL RIGHTS & DUTIES OF CITIZENS)

‘स्टालिन सविधान सोवियत नागरिकों को ऐसे अधिकार और
ऐसी स्वतंत्रताएँ प्रदान करता है जो किसी
पूँजीवादी देश में न तो पायी
जाती हैं और न पायी
जा सकती हैं।’

—कारपिस्की

सन् 1918 और 1924 के सोवियत सविधानों में नागरिकों के मूल अधिकारों का बरण नहीं था, किन्तु 1936 का वर्तमान स्टालिन सविधान अधिकारों के साथ ही कर्तव्यों को भी व्यवस्था करता है। प्रस्तुत अध्याय में हम पहले सोवियत नागरिक अधिकारों का विश्लेषण करेंगे और तब कर्तव्यों का।

सोवियत नागरिक अधिकारों की विशेषताएँ (Salient Features of the Soviet Civil Rights)

सोवियत नागरिक अधिकारों की कतिपय निजी विशेषताएँ हैं जिन पर सोवियत नागरिक और नेता गव करते हैं। विशिस्की के शब्दों में इन अधिकारों की सूची इतनी विशद और विलक्षण है तथा यह इतनी नवीन और मौलिक है कि ऐसे विशिष्ट अधिकार किसी भी बुद्धिमान लोकतंत्र में नहीं हैं। इन अधिकारों की कुछ प्रमुख विशेषताओं को निम्नानुसार अंकित किया जा सकता है—

समाजवादी स्वरूप

सोवियत व्यवस्था में मौलिक अधिकारों का स्वरूप व्यक्तिवादी न होकर समाजवादी है। यह योजना पूरे समाज को केन्द्र मान कर चलती है और नियोजित अर्थ-व्यवस्था पर आधारित है। व्यक्तिगत सम्पत्ति और व्यक्तिगत लाभ के लिए उसमें कोई स्थान नहीं है। व्यक्ति को अधिकार देने के रूप में प्राप्त है कि उनका प्रयोग करने वह अपने कल्याण के साथ-साथ सम्पूर्ण समाज का भी कल्याण कर सके। उदाहरणार्थ, व्यक्ति कार्य करने के अधिकार का उपयोग स्वयं को और समाज की हित साधना के लिए कर सकता है किन्तु सम्पत्ति व एकाग्रता द्वारा समाज के अन्य लोगों की मुविधाओं का नहीं ध्यान रखता है।

उद्देश्य और साधनों का सामंजस्य

पश्चिमी संविधानों में केवल अधिकारों की चर्चा है, साधनों को नहीं। इसके विपरीत सोवियत संविधान में नागरिकों के केवल अधिकार ही नहीं गिनाये गये हैं बरन् उन साधनों की भी व्यवस्था की गई है जिनके द्वारा उन अधिकारों का वास्तविक प्रयोग किया जा सके। उदाहरणार्थ—व्यक्ति का काम करने का अधिकार प्रदान किया गया है और साथ ही राज्य की ओर से चलाये जाने वाले इतने व्यवसायों की व्यवस्था भी की गई है कि बेकारी रह ही न सके। इसी तरह व्यक्ति को अवकाश का अधिकार है पर इसके उपभोग के लिए काम के कम घण्टा, अनिवार्य छुट्टियाँ, विश्राम-गृह आदि की व्यवस्था भी की गई है।

अधिकारों के साथ कत्तव्यों का उल्लेख

विश्व के अन्य संविधानों के विपरीत सोवियत संविधान में अधिकारों के साथ कत्तव्यों का भी उल्लेख किया गया है क्योंकि बिना कत्तव्यों के अधिकारों का कोई मूल्य नहीं होता। पूँजीवादी देशों की तरह सोवियत संविधान बिना अधिकारों के किसी पर कोई कत्तव्य नहीं लादता। अधिकार और कत्तव्य अविभाज्य हैं। यदि व्यक्ति को काम का अधिकार है तो साथ ही यह भी कत्तव्य जुड़ा है कि वह काम करे।

यद्यपि अन्य संविधानों में अधिकारों के साथ कत्तव्यों की व्यवस्था नहीं है। पर यह अभी माँगता के कारण है कि लोकतन्त्रात्मक शासन-व्यवस्था में अधिकारों के साथ-साथ कत्तव्य स्वतः ही जुड़े रहते हैं। उदाहरणार्थ, भाषण, प्रेस, धर्म आदि की स्वतन्त्रता के अधिकारों में यह कत्तव्य अपने आप निहित कि हैं व्यक्ति इनका दुरुपयोग नहीं करेगा अथवा दूसरों के इन अधिकारों में हस्तक्षेप नहीं करेगा।

सब व्यापकता

सोवियत संविधान में मौलिक अधिकार सब-व्यापी हैं अथवा प्रत्येक स्त्री-पुरुष को बिना किसी भेद-भाव के सब मौलिक अधिकार दिये गये हैं। इस प्रकार की सब-व्यापकता पश्चिम के अनेक देशों में नहीं पाई जाती। उदाहरणार्थ, ब्रिटन में रोमन कथोलिकों के साथ, स्विट्जरलैंड में स्त्रियों के साथ और संयुक्त राज्य अमेरिका में नीग्रो लोगों के साथ भेद भाव बरता जाता है। भारत में मौलिक अधिकार सभी को समान रूप से प्राप्त हैं।

सामान्य प्रतिबन्ध

सोवियत संविधान का मौलिक उद्देश्य सर्वहारा वर्ग के हितों की रक्षा करते हुए समाजवादी व्यवस्था की स्थापना है। अतः नागरिकों पर यह प्रतिबन्ध है कि वे प्रदत्त अधिकारों का प्रयोग समाजवादी माँगताओं के विरुद्ध नहीं करेंगे। नागरिकों के सार्वजनिक संगठन सम्बन्धी अधिकार पर भी प्रतिबन्ध है तथा केवल साम्यवादी दल को ही 'राज्य का और सब साधारण का एक सर्वहारा वर्ग का मुख्य संगठन' कहा गया है। संविधान निर्माण के समय स्टालिन ने कहा भी था कि 'साम्यवादी दल के अतिरिक्त अन्य किसी प्रतिद्वन्द्वी राजनैतिक दल को पन पन दबा जायेगा।'

आर्थिक आधार

जहाँ पश्चिमी देशों में नागरिक अधिकारों को प्राथमिकता दी गई है वहाँ सोवियत संघ में सामाजिक एवं आर्थिक अधिकारों को अधिक महत्त्व प्रदान किया गया है और नागरिक अधिकारों को गौण। सोवियत मायता यह है कि वास्तविक स्वतंत्रता तभी सम्भव हो सकती है, जब कोई व्यक्ति आर्थिक रूप से स्वतंत्र हो। भूतन्त्र और बेकारों के लिए जो शोषण के शिकार हैं व्यक्तिगत स्वतंत्रता कोई मायने नहीं रखती।

यायपालिका के संरक्षण का अभाव

प्रायः लोकतान्त्रिक देशों में नागरिक अधिकारों की सुरक्षा के लिए निष्पक्ष सर्वोच्च यायपालिका को व्यवस्था की जाती है लेकिन सोवियत संघ में नागरिक अधिकारों को यायपालिका का संरक्षण प्राप्त नहीं है। यदि सरकार इन अधिकारों पर आक्रमण करे अथवा इनके विरुद्ध कानून बनाये तो नागरिकों के पास ऐसा कोई सर्वोच्च न्यायिक साधन नहीं है जिसे मायम से वे अपने अधिकारों की रक्षा करें।

विविध मौलिक अधिकार एवं कर्तव्य (Fundamental Rights & Duties)

स्टालिन संविधान की धारा 118 से लेकर 133 तक में जिन मौलिक अधिकारों और मौलिक कर्तव्यों का निरूपण किया गया है, वे इतिहास में एक असाधारण अधिकार घोषणापत्र का निर्माण करती हैं। ये अधिकार और कर्तव्य निम्नलिखित हैं—

मौलिक अधिकार (Fundamental Rights)

काम का अधिकार (Right to Work)—सोवियत संविधान की धारा 12 में काम का कर्तव्य कहा गया है और प्रत्येक स्वस्थ व्यक्ति के लिए काम करना आदर का सूचक बताया गया है। जो व्यक्ति काम नहीं करेगा उसका खाना भी नहीं मिलेगा' यह—रूसी व्यवस्था है। धारा 118 यह स्पष्ट करती है कि काम के अधिकार का अर्थ यह नहीं है कि सबको एकसा काम और एकसा वेतन प्राप्त होगा। काम की मात्रा और उसके स्तर के अनुसार बतना में अंतर होना स्वाभाविक है। यह अंतर सोवियत नागरिकों के वेतन में पाया भी जाता है किन्तु यह इतना अधिक नहीं है जितना पूँजीवादों की व्यवस्था वाले विभिन्न देशों में पाया जाता है। वहाँ कम से कम और अधिक से अधिक वेतन का अनुपात लगभग 1:50 का है। सोवियत नेता संविधान के इस अनुपात का समाजवाद के अनुकूल मानते हैं। उनकी मायता है कि इस व्यवस्था के अंतर्गत अधिक से अधिक वेतन पाने वाला व्यक्ति भी पूँजीपति नहीं बन सकता और वह दूसरों का शोषण करने की स्थिति में किसी भी रूप में नहीं आ सकता।

सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक के लिए नौकरी की व्यवस्था उपस्थित है। वहाँ की अर्थ व्यवस्था के समाजवादी संगठन में नागरिकों के काम पाने का अधिकार को सुनिश्चित कर दिया गया है। सबको काम पर लगाये रखने का उद्देश्य की पूर्ति के

लिए ही उत्पादन के साधनों पर राज्य के स्वामित्व का व्यवस्था की गई है और भारी उद्योग सामूहिक कृषि, राक्षणिक एव तकनीकी प्रशिक्षण आदि के कार्यों का संचालन राज्य ने अपने हाथ में ले रखा है। इस व्यवस्था का सु-फल यह है कि जहाँ प्रशिक्षण द्वारा एक ओर व्यक्ति रोजगार में लगने के योग्य बनते हैं, वहाँ दूसरी ओर राजकीय उद्योग आदि में उन्हें सुगमतापूर्वक रोजगार मिल जाता है। इनो व्यवस्था का यह सुपरिणाम है कि रूस में बेकारी की समस्या नहीं है।

श्रमकाश और आराम का अधिकार (Right to rest and leisure)—सोवियत-नागरिकों को विश्राम और श्रमकाश प्राप्त करने का मानवीय अधिकार दिया गया है। यह अधिकार व्यावहारिक रूप से श्रमकाल में भी लाया गया है। बहुसंख्यक श्रमिका के काम के घटे घटाकर, सात घण्टों का काम करने का दिन बनाकर, वेतन सहित वार्षिक श्रमकाश की व्यवस्था करके, इस अधिकार का निश्चित कर दिया गया है। इस अधिकार के अन्तर्गत ही विश्राम घरों और क्लब का प्रबंध किया गया है। सरकार द्वारा संचालित स्वास्थ्य केन्द्रों की भी व्यवस्था है जहाँ कामचारी अपने स्वास्थ्य-सुधार के लिए जा सकता है। इसी तरह की श्रम-आय सुविधाएँ भी प्रदान की गई हैं। ताकि सोवियत कर्मचारी अपने श्रमकाश के समय का उचित प्रयोग कर सकें।

सामाजिक सुरक्षा का अधिकार (Right to Social Security)—सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक को बुढ़ापे या बीमारी में या काम करने के लिए अयोग्य हो जाने पर राज्य की ओर से पोषण पाने का अधिकार है। राष्ट्रीय व्यय में सामाजिक बीमा की व्यवस्था, मुक्त इलाज और देश भर में स्वास्थ्य-सुधार के लिए स्थानों का प्रबंध करके राज्य ने इस अधिकार को सुरक्षित बनाया है। 1 जनवरी, 1965 से वह विधि भी लागू हो गई है जिसके अनुसार कृषकों का बुढ़ापे का पंशन मिलेगी।

शिक्षा का अधिकार (Right to Education)—शिक्षा के सम्बन्ध में सोवियत संविधान में नागरिकों का ऐमे अधिकार प्रदान किया गया है जिनका उल्लेख विश्व के अन्य संविधान में नहीं मिलता। यही कारण है कि रूस में साहित्य, कला और विज्ञान के क्षेत्र में आश्चर्यजनक प्रगति हुई है। संविधान की धारा 121 के अनुसार श्रमकाल में रूस में प्रारम्भिक शिक्षा को सावजनिक और अनिवार्य कर दिया गया है। स्कूल-पद्धति पूर्ण रूप से निरपेक्ष है। कारखानों में, राजकीय कार्यों में, मशीन और ट्रेक्टर तथा सामूहिक खेतों में श्रमिक जनता को यह सब सम्बन्धी, विशेष काम सम्बन्धी और कृषि सम्बन्धी शिक्षा प्रदान की जाती है। सोवियत संघ में धन और निधन विद्यार्थियों में कोई भेदभाव नहीं किया जाता। सभी को आवश्यकतानुसार साधन, स्थान और श्रमकर प्राप्त होते रहते हैं। उच्च शिक्षा का व्यय भी बहुत बड़ी सीमा तक राज्य ही वहन करता है। नागरिकों को इच्छानुसार शिक्षा ग्रहण करने का अधिकार है। संगीत और साहित्य की शिक्षा पर विशेष बल दिया जाता है, लेकिन तकनीकी शिक्षा अत्यन्त ही उच्च स्तर की है। प्रशिक्षण की विभिन्न पद्धतियों को प्रयोग में लाया जाता है ताकि विषय पर सर्वांगीण प्रकाश पड़ सके। सोवियत स्कूलों के

कायक्रम और पाठ्यक्रम का निर्धारण राज्य करता है, जो सभी स्कूलों पर लागू होता है। शिक्षा का यह अधिकार इतना वास्तविक है कि 80 प्रतिशत से भी अधिक जनता प्रारम्भिक रूप से शिक्षित हो चुकी है।

संगठन का अधिकार (Right to Organisation)—सोवियत नागरिका को सावजनिक संगठन सहकारी समितियाँ, श्रमिक सघों, खेलकूद और सुरक्षात्मक संगठनों, वधानिक समुदायों आदि में संगठित होने का अधिकार है। लेकिन यह अधिकार वास्तविक नहीं है क्योंकि संविधान द्वारा ही यह अधिकार इस घोषणा से अत्यन्त सीमित हो गया है कि सम्पूर्ण राजनीतिक संगठनों का केन्द्र साम्यवादी दल ही होगा। साम्यवादी दल को सवहारा वग के सर्वाधिक कायशील और सचेत सदस्यों का संगठन कहा गया है।

भाषण, प्रेस, सभा और प्रदर्शन, जुलूस आदि की स्वतंत्रता (Freedom of Speech, Press, Assembly, Street Procession and Demonstration)—सोवियत नागरिका को विभिन्न महत्वपूर्ण राजनीतिक अधिकार प्रदान किये गये हैं। इन अधिकारों के सम्बन्ध में संविधान की धारा 145 उपरोक्त करती है कि—

“श्रमिक जनता के हितों को ध्यान में रखते हुए और समाजवादी व्यवस्था को सशक्त बनाने के लिए सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ के नागरिका के लिए कानून द्वारा निम्नांकित बातों की गारंटी होगी—(क) भाषण की स्वतंत्रता (ख) प्रकाशन की स्वतंत्रता (ग) सभा करने की स्वतंत्रता, जिसमें सावजनिक सभाओं करना भी सम्मिलित है एवं सड़का पर जुलूस निकालने और प्रदर्शन करने की स्वतंत्रता। उपरोक्त अधिकारों के उपभोग के लिए मुद्रणालयों, कागज के स्टॉकिस्टों, सावजनिक ईमारतों सड़का सूचना सम्बन्धी सुविधाओं और अग्र वित्तीय आवश्यकताओं को श्रमिक जनता एवं उसके संगठनों को प्रदान किये गये हैं। पर इन अधिकारों के साथ वह शत जुड़ी है कि वे सवहारा वग के हितों से टकराते न हों और समाजवादी व्यवस्था को दृढ़ करने में सहायक हों। इन प्रतिबंध का स्वाभाविक अर्थ यह है कि समाजवाद विरोधी वक्ता की अभिव्यक्ति के लिए कोई स्वतंत्रता नहीं है। वस्तुतः रूस में रेडियो प्रेस और समाचारपत्रों, आदि समस्त प्रसार-प्रचार-साधनों पर साम्यवादी दल का एकाधिकार है। व्यवहार में भाषण और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता का अर्थ केवल इतना ही है कि लोगो में केवल समाजवादियों के रूप में यूनाधिक मतभेद ही संभव हैं, अथवा समाजवाद विरोधी मतभेद को किसी भी दशा में पनपने नहीं दिया जाता। इस सम्बन्ध में भी साम्यवादी दल की प्रभुता ही सर्वोच्च है और वही यह दखता है भाषण एवं अभिव्यक्ति के अधिकार का प्रयोग सवहारा वग की हित-साधना और समाजवादी व्यवस्था को शक्तिशाली बनाने में हो रहा है या नहीं। सोवियत नागरिकों को दिये गये इन राजनीतिक अधिकारों की प्रालोचना करते हुए फाइनर ने ठीक ही लिखा है कि ‘व्यवहार में ये सभी अधिकार नियंत्रित हैं। सभी सभाओं के लिए सरकारी आना जैनी पड़ती है। संचार के और प्रेस पर पूणत सरकार और दल का नियंत्रण है। कठोर सन्सर

की व्यवस्था है। अतः रूस में विचार और चेतना पर, लोह आवरण (Iron blanket) है।”

व्यक्तिगत स्वतंत्रता व गृह सुरक्षा का अधिकार (Right to Personal Freedom in Violability of Home)—सोवियत नागरिकों के मौलिक अधिकारों में कुछ व्यक्तिगत एवं गृह-सुरक्षा सम्बन्धी अधिकारों का समावेश है। इस सम्बन्ध में संविधान की धारा 127 में कहा गया है कि “सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ के नागरिकों को व्यक्ति की अनुल्लंघनीयता की गारंटी मिली हुई है। प्रदालत के फसले या प्रोव्यूरेटर की अनुमति के बिना किसी भी नागरिक को बन्दी नहीं बनाया जा सकता है।” पर इस सम्बन्ध में भी यह शर्त रख दी गई है कि यदि किसी व्यक्ति पर राष्ट्र के विरुद्ध काय करने का सन्देह है तो उसके साथ राज्य की ओर से इच्छानुसार कोई भी कायवाही की जा सकती है। इसका अर्थ यह हुआ कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता का अधिकार केवल जन्ही लोगों के लिए है जो समाजवादी विचारधारा के पोषक हैं अथवा उससे सहानुभूति रखने वाले हैं। समाजवादी विचारधारा के विरोधियों को व्यक्तिगत स्वतंत्रता का अधिकार केवल उसी सीमा तक है जिस सीमा तक सरकार उन्हें वह अधिकार प्रदान करे।

संविधान की धारा 128 नागरिक के निवास स्थान की अनुल्लंघनीयता और पत्र व्यवहार की गोपनीयता की गारंटी करता है। पर इसका यह अभिप्राय नहीं लेना चाहिए कि सरकार नागरिकों के घर में घुस नहीं सकती अथवा उनके व्यक्तिगत जीवन में कोई हस्तक्षेप नहीं कर सकती। सोवियत रूस में सर्वोपरि बात समाजवादी व्यवस्था के संरक्षण की है। कानून भी इसी व्यवस्था को रक्षित करने के लिये बनाये गये हैं। अतः कोई भी सरकारी अधिकारी नागरिकों के घरों में बिना उनकी आज्ञा के भी प्रवेश कर सकता है, यदि समाजवादो कानून और राज्य की सुरक्षा के लिए ऐसा आवश्यक हो।

सोवियत रूस में अभियुक्त को बधानिक बचाव का भी अधिकार है। इस सम्बन्ध में कोई दूसरा नियम नहीं है। सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ की सभी प्रदालतों में मुकदमों की सुनी मुनवाई होगी, और अभियुक्त को अपने बचाव करने के अधिकार की गारंटी होगी। इसका अर्थ यह है कि अभियुक्त के विरुद्ध जो कुछ भी किया गया है उसे उसके विरुद्ध परखी करने का अधिकार है और वह अपने मुकदमे के लिए वकील नियुक्त कर सकता है, परन्तु यह अधिकार भी व्यवहारतः पूर्ण वास्तविक नहीं है।

धर्म व अन्तःकरण की स्वतंत्रता का अधिकार (Right to Religion and Conscience)—सोवियत संविधान सभी नागरिकों को अपने-अपने धार्मिक कृत्यों को करने का और धर्म में आस्था रखने वालों को धर्म विरोधी प्रचार करने का अधिकार देता है। नागरिकों के इस अधिकार की रक्षा के लिए सोवियत संघ में धर्म का राज्य एवं स्कूल से कोई सम्बन्ध नहीं रखा गया है।

जातीयता एवं राष्ट्रीय समानता का अधिकार (Right to Racial and National Equality)—सोवियत संविधान के अन्तर्गत सब नागरिकों का एक समान अधिकार प्राप्त है, चाहे वे किसी भी जाति अथवा राष्ट्रीयता या नस्ल के हों। जाति या नस्ल के आधार पर न किसी का विशेषाधिकार दिया जा सकता है और न किसी को अधिकार कम किये जा सकते हैं। किसी जाति या नस्ल के विरुद्ध कोई घृणा या ऊच-नीच की भावना नहीं फूटा सकता।

स्त्री पुरुषों की समानता का अधिकार (Right to equality of women and men)—सोवियत रूस का संविधान इस दृष्टि से भी निराला है कि धारा 122 में इस बात के लिए पृथक् व्यवस्था है कि स्त्रियों को भी सब अधिकार पुरुषों के समान ही प्राप्त होने चाहिए। इस अधिकार का प्रयोग रूस में वास्तविक रूप से हुआ है। इस अधिकार को स्त्रियाँ वास्तव में काम में ले सकें, इस दृष्टि से उन्हें श्रम करने श्रम को मात्रा और स्वरूप के अनुसूचित पारिश्रमिक पाने और वृद्धावस्था बीमारी आदि की दवा में निर्वाह-राशि पाने की सुविधा दी जाती है। माताओं और शिशुओं के हितों का विशेष ध्यान रखा जाता है। बड़े परिवार वाली माताओं को राज्य की ओर से विशेष सहायता व सम्मान प्राप्त होता है। दस या अधिक बच्चे वाली माता का 'मोर माता' (Mother Heroine) की उपाधि से विभूषित किया जाता है। इसके अतिरिक्त शिशुओं के लालन पालन, खेलकूद और मनोरंजन, पूरा शिक्षा आदि के लिए भी समुचित व्यवस्था की जाती है।

भ्रष्टाचार (Right to Asylum)—यह भी एक बड़ी अनोखी बात है कि सोवियत संविधान ऐसे विदेशी नागरिकों को राजनीतिक कारण प्राप्त करने का अधिकार देता है जो श्रमिका के हितों की रक्षा के लिए राष्ट्रीय स्वाधीनता के लिए या वित्तीय कष्टों के लिए अपने देश की सरकारी द्वारा सताये गये हों। इस व्यवस्था के कारण ही कहा जाता है कि मास्का, वास्तव में विश्वीय श्रमिकों की सुरक्षा का स्थान है।

व्यक्तिगत सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार (Right of Private Property)—यद्यपि मौलिक अधिकारों के अध्याय में रूस बात का उल्लेख नहीं है फिर भी संविधान के प्रथम अध्याय में यह स्पष्ट कहा गया है कि राजकीय स्वामित्व और सहकारी तथा सामूहिक स्वामित्व के अतिरिक्त व्यक्तिगत स्वामित्व में भी कुछ सम्पत्ति रहती है। अपनी आय-व्ययत निवास के मकान परेडू उपभाग और सुविधा व सजावट का सामान अपने पास रखने का अधिकार है और उनका उत्तराधिकार प्राप्त करना व्यक्ति के लिए सुरक्षित है। लेकिन इस अधिकार पर इस बात का पूरा प्रभाव है कि अपनी सम्पत्ति का दूसरे के शोषण के लिए प्रयोग नहीं हो सके।

मौलिक कर्तव्य (Fundamental Duties)

सोवियत-संविधान अधिकारों और कर्तव्यों को अविभाज्य बनाता है। संविधान की धारा 130 से लेकर 133 तक में कर्तव्यों की चर्चा की गई है। अतिरिक्त अन्य किसी दंग के संविधान में कर्तव्यों का उल्लेख नहीं मिलता है।

प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त के अनुसार तो अधिकारों में ही कर्तव्य अन्तर्निहित है। सोवियत संविधान में नागरिकों के निम्नलिखित कर्तव्य बतलाये गये हैं।

(1) संविधान और कानूनों का पालन (Observance of Soviet Constitution & Laws)—संविधान के अनुसार प्रत्येक नागरिक का यह कर्तव्य है कि वह संविधान को अङ्गीकार करें और उन कानूनों का भी पालन करें जो समय समय पर बनाये जाएँ। ऐसा करने से ही सोवियत रूस की समृद्धि व शक्ति बढ़ेगी और इसी में सोवियत जनता की समृद्धि भी निहित है।

(2) श्रमिक वर्गों के अनुशासन का पालन (Maintenance of Labour Discipline)—सोवियत संविधान प्रत्येक नागरिक से आशा करता है कि श्रमिक वर्ग में पूर्ण अनुशासन बना रहेगा। संविधान में व्यवस्था है कि श्रमिकों को चाहिये कि अपने कर्तव्य के निर्वाहन में वे कर्तव्य भावना का प्रदर्शन करें और सभी के लाभ को ध्यान में रखते हुए मेहनत तथा होशियारी से काम करें।

(3) सार्वजनिक कर्तव्यों का पालन (Fulfilment of Public Duties)—यह एक स्वाभाविक बात है कि जहाँ किसी और के व्यक्तिगत लाभ के लिए नहीं बल्कि समाज के कल्याण के लिए सम्पूर्ण व्यवस्था हो वहाँ बेईमानी की जरा भी सहन नहीं किया जा सकता।

(4) सामाजिक सम्पत्ति की रक्षा (Safe-guarding of Socialist Property)—प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य है कि वह सोवियत संघ की सार्वजनिक सम्पत्ति की रक्षा करे। सोवियत संघ में सम्पत्ति मूलतः राज्य के अथवा सहकारी व सामूहिक स्वामित्व में है। अतः उसकी रक्षा करना सभी नागरिकों का कर्तव्य है।

(5) समाजवादी व्यवस्था के नियमों के प्रति धार (Respect for rules of Socialist Intercourse)—सोवियत संविधान में समाजवादी समाज के नियमों का विवरण किया गया है। रूसी नागरिकों का यह कर्तव्य बतलाया गया है कि वे उन नियमों का पूरी निष्ठा से पालन करें। इन नियमों का सम्बन्ध व्यक्ति के पारस्परिक सम्बन्धों, व्यक्ति और समाज के सम्बन्धों आदि से है।

(6) अनिवार्य सैनिक सेवा एवं देश की रक्षा (Compulsory Military & Defence of the Country)—संविधान के अनुसार देश की सशस्त्र सेनाओं (श्रमिकों और कृषकों की लाल सेना) में भर्ती होना प्रत्येक नागरिक का सम्मानजनक एवं गौरवपूर्ण कर्तव्य है। रूस में सार्वजनिक सैनिक सेवा का प्रबंध है। वहाँ यह नियम है कि माध्यमिक शिक्षा समाप्त कर 18 वर्ष की आयु पर अथवा 19 वर्ष की आयु पर सबको सेना में भर्ती होना पड़ता है। सक्रिय सेना में कार्य करने का समय 2 से 4 वर्ष है। पर इसके बाद 50 वर्ष की आयु तक व्यक्ति का सार्वजनिक सेवा का अङ्ग समझा जाता है।

सैनिक सेवा के गौरवपूर्ण कर्तव्य के साथ ही सोवियत नागरिकों का यह भी पवित्र कर्तव्य घोषित किया गया है कि वे देश की रक्षा के लिए तत्पर रहे। देशद्रोह,

शत्रु से मिल जाने, देश की सैनिक शक्ति को हानि पहुँचाने और किसी अन्य देश की तरफ से गुप्तचर का काम करन आदि को अत्यन्त भयानक अपराध माने गये हैं और उनके लिए कठोरतम दण्ड की व्यवस्था है।

सोवियत मौलिक अधिकारों का मूल्यांकन (Evaluation of Soviet Fundamental Rights)

विषय

रूस के संविधान में दिये गये मूलाधिकार एक ओर तो पश्चिमी मूलाधिकारों से मिलते हैं, दूसरी ओर इनमें कुछ नवानता भी है। मूलाधिकारों की धारणा निश्चय ही पश्चिमी प्रजातंत्रों की देन है। किन्तु जहाँ पश्चिम में यह सिद्धांत निहित है कि मानव व्यक्तित्व के विकास हेतु कुछ प्राकृतिक अधिकार आवश्यक हैं और शासन द्वारा उनका अतिक्रमण नहीं किया जाना चाहिए, वहाँ रूस में मूलाधिकार एक दूसरे सिद्धांत पर स्वीकृत किये गये हैं और वह सिद्धांत है साम्यवाद। रूस में मूलाधिकारों का स्रोत प्राकृतिक अधिकारों में नहीं है वरन् वहाँ की साम्यवादी व्यवस्था में है। इनका उद्देश्य रूस की साम्यवादी व्यवस्था को मूढ़ बनाना है। अलावा केने ने कहा है कि सोवियत संघ में मौलिक स्वतंत्रताएँ सीमित हैं। अपने कथन को पुष्टि के लिए वे वहाँ पर साम्यवादी दल के अतिरिक्त अन्य राजनतिक दलों की अनुपस्थिति की बात कहते हैं। रूसी संविधान साम्यवादी दल की तानाशाही का जीना जागता नमूना है। वास्तव में दल का अनुशासन ऐसा कठोर है कि व्यक्तिगत स्वतंत्रता समाप्त हो गई है और प्रजातंत्र एक प्रहसन (Farce) मात्र रह गया है। व्यवहार में साम्यवादी दल ही शासन को नियंत्रित और निर्देशित करता है।

व्यावहारिक रूप से देखने पर स्पष्ट होता है कि अनेक मौलिक अधिकार केवल दिखाने के लिए हैं। सरकार सारे समाचार पत्रों की मालिक है और वही उन्हें चलाती है। इसी प्रकार छापखाने पाठशालाएँ रेडियो-स्टेशन, सिनेमा संगीत भवन एवं अग्राय कला एवं संस्कृति के केंद्र सभी कुछ सरकार के हाथ में हैं। कोई व्यक्ति ऐसे विचार छपा नहीं सकता और न प्रकट हो कर सकता है जो साम्यवादी दल को अस्वीकार्य हैं। संघ बनाने का अधिकार भी केवल उन्हीं व्यवसायिक व सामाजिक समूहों को प्राप्त है जिन्हें सरकार की स्वीकृति मिली हुई है। भ्रमण करने की स्वतंत्रता प्रतिबंधित है और विदेश यात्रा निषिद्ध है (विना सरकारी अनुमति के)। सन् 1932 को एक आना के अनुसार देश के अन्दर भी भ्रमण करने के लिए व्यक्ति को गृह पासपोर्ट (Home Passport) लेना पड़ता है। घर से 24 घण्टे की अनुपस्थिति की सूचना भी सरकार को देनी हाती है। इन सबमें ऊपर एक विशेष बात यह है कि सोवियत नागरिकों का जीवन वहाँ की गुप्त पुलिस (State Secret Police) के हाथ में रहता है जो सब गतिविधों को और कानूनी प्रणालियों को उठाकर ताक में रखत हुए नागरिकों व मौलिक अधिकारों को कुचल सकती है।

इस अतिरिक्त सोवियत रूस में मौलिक अधिकारों की सुरक्षा के लिए समस्त व्यवस्था भारत के समान किसी सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था नहीं है, प्रयात्

मावियत "यामपालिका को "याधिक पुनरावलोकन वा कोई अधिकार नहा दिया गया है जिससे अधिकारो की व्यवस्था अवास्तविक-सी हो जाती है। ऐसी दसा म यदि कायपालिका द्वारा किसी व्यक्ति के मौलिक अधिकारो का अपहरण हो, ता वह उसके विरुद्ध किसी "यापालय की शरण नही ल सकता ।

फैनसड (Merle Fainsod) ने कुछ उदाहरण देकर यह बतलाने का प्रयाम किया ह कि सोवियत सविधान म लिखित अधिकार वास्तविक रूप से महत्वपूर्ण नही है। रूस म व्यक्ति को कार्य पाने का अधिकार दिया गया है, लेकिन इसका आराय यह नही है कि वह अपनी इच्छानुसार काम चुन सके अथवा काम की शत निश्चित कर सकं । श्रमिक अनुशासन का जरा सा भी उल्लघन करना उसके लिये घातक होगा। इसी प्रकार सविधान म सब जातिया और नस्ता की समान अधिकार की व्यवस्था की गई है परन्तु देग म बहुत बडी सटपा लमी जाति की है और व्यावहारिक रूप म अल्पसंख्यक जातिया की स्वायत्तता को प्रवृत्तियो का दमन हुआ है। संविधान म भाषा, प्रभ, सभा संगठन, प्रदशन आदि के अधिकार घोषित किये गये है किन्तु इन अधिकारो का व्यावहारिक मूल्य नगण्य है। यदि नागरिक शासन को आलाचना कर वा पूरक राजनीतिक विचार प्रगट करें तो इस प्रकार के कार्यो को श्रमिको के हिता और समाजवादी व्यवस्था के विपरीत माना जाता है। पुनरुच, साम्यवादी दल को ही श्रमिको के हिता और साम्यवाद की प्रगति का रक्षक राजनीतिक भगठन माना जाता है। राज्य समाज और नागरिक जीवन के प्रत्येक क्षन म साम्यवादी दल के सर्वाच्च नेताओ का आधिपत्य छाया रहता है।

पक्ष

इसम सदेह नही है कि उपयुक्त आनोचनार्यो पूर्ण असत्य नही हैं फिर भी वे अतिरजित अवश्य हैं और अधिकारत लमी तथा पाश्चात्य विचारधारामा के अ तर के कारण प्रगट को जाती हैं।

व्यक्तिवादी समाज म व्यक्ति के केवल राजनीतिक अधिकारो को महत्व दिया जाता है आर्थिक अधिकारो का प्रश्न गौण रहता है। आर्थिक अधिकारो के सम्ब म राज्य व्यक्ति को कोई सुरक्षा प्रदान नही कर सकता। प्रत्येक व्यक्ति को असीमित व्यक्तिगत सम्पत्ति एकत्र करने का अधिकार हाना है जिसका स्वाभाविक परिणाम यह निकलता ह कि समाज धनी और निधन दो वर्गो म विभक्त हो जाता है। कुछ लोग ऐश आराम की जि दमी बिताते हैं तो दूसरो को भोजन बस्त्र और आवाम की चिंता सताती है। एक तरह के लोग अट्टालिकाओ म निवास करते ह और दूसरो तरह के बहुत स लोगो को अच्छो भौपडिया भी नसोब नही होती। इसी तरह कुछ लोग अपने बच्चा को उच्च से उच्च शिक्षा दिलान म सफन होत है जबकि अधिकश लोग बच्चा को प्रारम्भिक शिक्षा तक दिलाने की स्थिति म नही होत। इस प्रकार की अवस्था समाजवादी समाज म नही होत। बहा राजनीतिक अधिकारो के साथ साथ व्यक्ति को आर्थिक अधिकारो की सुरक्षा भी प्राप्त होनी है। बहा किसी को भी असीमित व्यक्तिगत सम्पत्ति एकत्र करने का अधिकार नहा होत। यदि इस दृष्टि स देखा जाय तो रूस के मौलिक अधिकारो की व्यवस्था सराहनीय है। सोवियत

संविधान निर्माताओं के इस मत से वस्तुतः कोई भिन्न राय नहीं हानी चाहिए कि 'किसी व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतंत्रता का मूल्य ही क्या है, यदि वह व्यक्ति बेकार है अथवा भूखा मरता है अथवा उसकी अपनी योग्यता के अनुसार काम नहीं मिलता है। सच्ची स्वतंत्रता वही निवास करती है जहाँ शोषण का अंत कर दिया गया है, जहाँ एक व्यक्ति को दूसरे व्यक्ति सता नहीं सकते जहाँ बेकारी नहीं है जहाँ कोई भीख नहीं मागता और जहाँ इस बात का अभाव नहीं रहता कि कोई व्यक्ति बल बेकार हो सकता है या उसकी रोजी खीनी जा सकती है।' रूस में अधिक सुरक्षा का राजनीतिक समानता और नागरिक स्वतंत्रता में कहीं अधिक महत्व दिया गया है। पश्चिमी प्रजातंत्रों में मूल अधिकार को केवल नकारात्मक स्वतंत्रता ही दी है जबकि रूस में सकारात्मक स्वतंत्रता दी गई है जस—व्यक्ति को बूढ़ावस्था में सहायता देना आराम व अवकाश का अधिकार देना आदि।

पूजोवादी दृष्टिकोण से यह कहा जा सकता है कि रूस में भाषण अभिव्यक्ति और सगठन का अधिकार अत्यंत सीमित है तथा उसका प्रयोग व्यक्ति वस्तुतः साम्यवादी सदस्य के रूप में ही कर पाता है, लेकिन इस बात से इंकार नहीं किया जा सकता है कि सीमित अधिकारों की व्यवस्था में ही सोवियत रूस में एक ऐसा सामाजिक व्यवस्था की जड़ें जमाई हैं जिसमें सबके लिए उचित रूप से सामाजिक और आर्थिक सुरक्षा विद्यमान है। अधिकारों की समाजवादी व्यवस्था से निरस देह रूस समृद्धि के पथ पर बड़ा है और रूसी अधिकारों की व्यवस्था के कठोर से कठोर आलाचक्र को भी यह स्वीकार करना पड़ेगा कि वह साधारण व्यक्ति सुखी है तथा उस दैनिक जीवन की सामान्य आवश्यकताओं की पूर्ति की चिंता नहीं करती पड़ती।

रूस में यदि मौलिक अधिकार केवलमान दिवाव के लिए ही होने तो सम्भवतः रूस इतना समृद्ध और उत्तम न होता जितना आज वह है। आज के रूसी नागरिक संसार के किसी भी प्रगतिशील राष्ट्र के लिये ईर्ष्या के विषय और चुनौती हैं। वास्तव में मौलिक अधिकारों का एक नया अर्थ दिया गया है और इस दृष्टि से ये मौलिक अधिकार पश्चिमी प्रजातंत्रों के मौलिक अधिकारों से अधिक विकसित हैं।

4

रूस की सर्वोच्च सोवियत (THE SUPREME SOVIET OF THE U S S R)

‘सोवियत समाजवादी गणराज्य सभ की व्यवस्था सत्रधी शक्ति का प्रयोग केवल सोवियत समाजवादी गणराज्य सभ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा किया जाता है।’

—सोवियत सविधान

सोवियत सभ 15 स्वतंत्र गणराज्यों का एक संघीय राज्य है जो समान सोवियत समाजवादी गणराज्यों के ऐच्छिक मिलन के आधार पर बना है। सोवियत समाजवादी गणराज्य सभ (U S S R) का केन्द्रीय अथवा संघीय शासन जिसको सोवियत रूस में ग्रन्थिल सभ शासन (All Union Government) कहते हैं, निम्नलिखित अंग अथवा उपकरणों द्वारा चलता है—

- 1 सर्वोच्च सोवियत (The Supreme Soviet)
- 2 प्रेसीडियम (The Presidium)
- 3 मन्त्रिपरिषद् (The Council of Ministers)
- 4 सर्वोच्च न्यायालय (The Supreme Court)

सोवियत सभ की, सर्वोच्च सोवियत के द्वीय व्यवस्थापिका सभा है। सविधान की धारा 30 सर्वोच्च सोवियत को ‘सोवियत समाजवादी गणराज्य सभ की राज्य सत्ता की सर्वोच्च अंग’ बतलाती है और अनुच्छेद 32 आदेश देता है कि ‘सोवियत सभ की व्यवस्थापिका शक्ति का प्रयोग केवल सर्वोच्च सोवियत ही करेगी। यह प्रेसीडियम मन्त्रिपरिषद् और सर्वोच्च न्यायालय सभी को अपेक्षा सत्राच्च है क्योंकि यही इन तीनों का निर्माण करती है और ये तीनों अंग कम से कम सिद्धांत रूप में, इसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं।

सर्वोच्च सोवियत की रचना एवं कार्यप्रणाली

(The Construction and the Working of the Supreme Soviet)

द्विसदनीय व्यवस्थापिका

सर्वोच्च सोवियत द्विसदनीय विधान मण्डल है। इसके दोनो सदन ये हैं—

- 1 संघीय सोवियत (Soviet of the Union)
- 2 जातीय या राष्ट्रियताओं की सोवियत (Soviet of the Nationalities)

अब सभी संघीय राज्यों के समान संघीय सोवियत निम्न सदन है और समष्टि रूप से सोवियत सभ की प्रतिनिधि है। जातीय सोवियत रूस की व्यवस्थापिका का उच्च मदन है और सभ की विविध इकाइयों एवं अब अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व करती है।

सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों का निर्वाचन सार्वजनिक एवं वयस्क मताधिकार (Universal & Adult Franchise) के आधार पर मुक्त मतदान द्वारा होता है। सभी नागरिक जिन्होंने 18 वर्ष की आयु प्राप्त कर ली है और जो पागल अथवा किसी न्यायालय द्वारा दण्डित न हो अथवा अब किसी कारणवश मताधिकार से वंचित न हो, प्रतिनिधियों के निर्वाचन में भाग ले सकते हैं। सोवियत सभ का प्रत्येक नागरिक जिसकी आयु कम से कम 23 वर्ष है सर्वोच्च सोवियत के लिए प्रत्याशी के रूप में खड़ा हो सकता है। प्रत्याशी के सम्बन्ध में जातीय, धर्म, लिंग शिक्षा, सामाजिक स्थिति अथवा पूर्व कार्यवाहियाँ आदि के आधार पर कोई भेदभाव नहीं किया जाता है।

संघीय सोवियत (Soviet of the Union) में प्रति तीन लाख जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि (Deputy) एक निर्वाचन-जिले (Election District) से चुना जाता है। सोवियत सभ का यह सदन समस्त राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है। इस सदन के निर्वाचित प्रतिनिधियों में सोवियत सभ के प्रत्येक प्रदेश के कुछ प्रतिनिधि अवश्य होते हैं। यदि एक और उत्तरी प्रदेश के एस्किमो हैं तो दूसरी ओर दक्षिण के काकेशिया निवासी हैं। प्रतिनिधियों में लगभग 38 प्रतिशत श्रमिक, 26 प्रतिशत कृषक तथा 36 प्रतिशत अन्य बुद्धिजीवी सिपाही तथा कार्यालय प्रतिनिधि होते हैं। लगभग 20 प्रतिशत स्त्रियाँ भी होती हैं।

इस दृष्टि में जसा कार्टर (Carter) ने कहा है, "सर्वोच्च सोवियत सामाजिक एवं राष्ट्रीय समानता का बड़ा सुंदर प्रतीक है। संघीय सोवियत की संसद संख्या लगभग 700 रहती है। यह संसद संख्या निश्चित नहीं है और प्रायः बदलती रहती है।

जातीय सोवियत (Soviet of the Nationalities) का निर्वाचन जनसंख्या के आधार पर नहीं होता है बल्कि वह विभिन्न राष्ट्रीय हिन्ना और मज्जितियों का प्रतिनिधित्व करती है। भिन्न भिन्न भाषाओं की संख्या, इकाइयों का भिन्न भिन्न प्रतिनिधित्व दिया गया है—संघीय गणराज्यों (Union Republics) में प्रत्येक 25 स्वशासी गणराज्यों (Autonomous Republics) में प्रत्येक 15 स्वशासी क्षेत्रों (Autonomous Regions) में प्रत्येक 5 और राष्ट्रीय क्षेत्रों (National Areas) में प्रत्येक एक प्रतिनिधि भेजता है। जातीय क्षेत्रों के सदस्यों की संख्या इन प्रकार लगभग 650 रहती है किन्तु सन् 1966 चुनाव के समय से यह संख्या बढ़ाकर 750 बढ़ी गयी है। इन प्रकार के

प्रतिनिधित्व का अर्थ यह है कि जिस सभ्य गणराज्य में जितनी अधिक अधिनस्थ इकाइयाँ होती हैं उतना ही अधिक प्रतिनिधित्व उसे जानीय सोवियत में प्राप्त होता है।

सदस्यों के अधिकार और दायित्व

अपने देशों की भाँति सोवियत रूस में भी व्यवस्थापिका अर्थात् सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों के कुछ विशेष अधिकार हैं और साथ ही उनके कुछ विशेष दायित्व भी हैं। प्रत्येक सदस्य के लिए यह वाद्यित्व है कि वह अपने निर्वाचन क्षेत्र के निर्वाचकों से सम्पर्क रखे उन्हें शासन की वायवाहियाँ की रिपोर्ट देता रहे, अपने क्षेत्र के बन्धुओं के सम्बन्ध में सरकार की ओर से वायवाही कराने का प्रयत्न करे, आदि। यह व्यवस्था है कि यदि कोई सदस्य अपने दायित्व को पूरा नहीं करे, तो उसके क्षेत्र के निर्वाचकों को अपने बहुमत से उसको सदस्यता में वचित कर दें।

कामकाल एवं क्षेत्र

संविधान के अनुसार सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों का कार्यालय 4 वर्षों के लिए है किन्तु दोनों सदनों के गतिरोध की स्थिति में प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत को अवधि से पूर्व भी भंग कर सकती है। ऐसी दशा में यह आवश्यक है कि प्रेसीडियम दो माह के भीतर दुबारा चुनाव की व्यवस्था करे और नयी चुनी हुई सर्वोच्च सोवियत की बैठक निर्वाचन से तीन महीने के भीतर बुलाये। यह पाठ्य है कि सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन साथ-साथ ही भंग किये जाते हैं और साथ ही उनकी बैठकें बुलाई जाती हैं। सर्वोच्च सोवियत के सत्र अत्यन्त अल्पकालीन होते हैं, सामान्यतः एक सप्ताह के लिए।

सर्वोच्च सोवियत का प्रत्येक सदन अपना एक सभापति और 4 उपसभापति चुनता है। अधिकांशतः इन दोनों सदनों की संयुक्त बैठकें ही होती हैं और ऐसी परिस्थिति में दोनों सदन के सभापति या अध्यक्ष वारी वारी से सभापति या अध्यक्ष का स्थान ग्रहण करते हैं। दोनों सदन औपचारिक विधान और बजट पर विचार करते समय अलग अलग बैठ सकते हैं और मत दे सकते हैं। लेकिन नियुक्तियाँ या प्रतिवेदनो जैसे अर्थ वाय के लिए व एक साथ मत देते हैं।

संविधान में निम्नलिखित उद्देश्यों के लिए दोनों सदनों के सम्मिलित सत्रों की भी व्यवस्था की गई है—1 सर्वोच्च सोवियत का प्रेसीडियम का निर्वाचन करने के लिए, 2 मन्त्रिपरिषद् का निर्वाचन करने के लिए 3 सर्वोच्च न्यायालय और विभिन्न न्यायालयों का निर्वाचन एवं भंग करने के लिए, 4 सोवियत सत्र के प्रोसेक्यूटर जनरल (Procurator General) का नियुक्त करने के लिए। सर्वोच्च सोवियत के विभिन्न आयोगों (Commissions) की रिपोर्ट अथवा प्रतिवेदनो पर भी विचार करने के लिए सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों का सम्मिलित सत्र ही सम्भव होता है।

कार्य प्रणाली

अध्यक्ष एवं विविध आयोग—सर्वोच्च सोवियत के प्रत्येक सदन का एक अध्यक्ष होता है, जिसे प्रत्येक सदन अलग-अलग चुनता है। अध्यक्ष अपने अपने सदन

की बैठक की अध्यक्षता करते हैं, बैठक का संचालन करते हैं और अनुशासन रखते हैं। दोनों सदन की सम्मिलित बैठक में दोनों सदन के अध्यक्ष बारी-बारी से अध्यक्षता करते हैं।

इसके अतिरिक्त प्रत्येक नये सत्र के प्रारम्भ में प्रत्येक सदन एक एक परिषद या परमाधिकार आयोग (Credential Commission) का निर्वाचन भी करता है, जिसका प्रमुख कार्य इस बात का प्रमाण-पत्र देना होता है कि सदस्यों का निर्वाचन विधिपूर्वक होता है या नहीं। प्रत्येक सदन कुछ स्थायी आयोगों का निर्वाचन भी करता है। ये आयोग विश्व के अन्य देशों की विधान मण्डल की समितियों की भाँति ही कार्य करती हैं। इनमें से कुछ महत्वपूर्ण आयोगों के नाम ये हैं—बजट आयोग (Budget Commission), वदेशिक विषयों का आयोग (Commission of Foreign Affairs), विधान आयोग (Legislative Commission), ज्येष्ठतर सदस्यों का आयोग (Commission of the Elders)। विशेष विषयों पर विचार करने के लिए और भी विशेष आयोग अथवा समितियों का निर्माण किया जाता है। यद्यपि इन स्थायी समितियों का विधिवत् कार्य नहीं किया हुआ है तथापि ये अधिवेशन के बीच की अवधि में बड़ा लाभकारी कार्य करती हैं। सोवियत संघ और सोवियत जातियों का वैधानिक प्रस्ताव समितियों सर्वोच्च सोवियत के सम्मुख प्रस्तुत विधेयकों पर अपना निष्पक्ष दृष्टिकोण और स्वयं अपनी ही और भी तथा सदन के आदेशानुसार विधेयकों का मसविदा तैयार करती हैं। ये समितियाँ अपने कार्य के लिए विशेषज्ञ वैज्ञानिकों और श्रमिकों की एक विभाग मन्त्रालयों तथा नगरिकों के सुझावों का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने के लिए सहायता देती हैं।

व्ययस्थापन प्रक्रिया—रूसी व्यवस्थापिका के दोनों सदन समान-पदी हैं। उन्हें व्यवस्थापन के सम्बन्ध में समान अधिकार प्राप्त हैं। सोवियत मन्त्रिमण्डल या मन्त्रिमण्डल और मन्त्र-समूह की प्रक्रिया में विधेयकों का प्रक्रिया का पत्र नहीं है। कोई भी विधेयक दोनों सदन की ओर से सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है और वह उसी समय विधि का रूप धारण करता है जब वह 1/3 भाग में बहुमत द्वारा स्वीकृत हो जाता है।

है और उसके द्वारा स्वीकृत होने पर ही वह कानून बनता है और प्रेसीडियम के हस्ताक्षर के बाद वह लागू कर दिया जाता है।

चूँकि व्यवस्थापन के विषय में सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन को समान अधिकार प्राप्त हैं, अतः सविधान में उस सभावना के समाधान के लिए भी व्यवस्था की गयी है जहाँ दोनों सदन के बीच उग्र मतभेद पदा हो जाए। मतभेद की ऐसी स्थिति में विवादप्रस्त विधेयक को समझौता आयोग (Conciliation Commission) के पास भेजा जाता है। आयोग में दोनों के सदस्यों के बराबर बराबर प्रतिनिधि सम्मिलित होते हैं। यदि आयोग समझौता कराने में सफल नहीं होता तो उस विषय पर दोनों सदन पुनः विचार करते हैं और यदि फिर भी समझौता नहीं होता तो प्रेसीडियम दोनों सदन को भंग करके नये आम निर्वाचन का आदेश दे सकता है। तथापि व्यवहार में यही पाया गया है कि साम्यवादो दल के कठोर अनुशासन के कारण कभी कोई गतिरोध पदा नहीं होता। प्रायः कभी ऐसा अवसर नहीं आता जब गतिरोध को दूर करने के लिए उपरोक्त कार्यप्रणाली को अपनाया जाय।

सर्वोच्च सोवियत के अधिकार और कार्य

(Powers and Functions of the Supreme Soviet)

सविधान की चौदहवीं धारा में इसके अधिकारों और कार्यों का वर्णन किया गया है जिन्हें हम निम्नलिखित शीपका में विभाजित कर सकते हैं—

विधायी अधिकार

व्यवस्थापन पर सर्वोच्च सोवियत का एकाधिकार है। वही सम्पूर्ण सभ के लिए आवश्यक कानून बनाती है। वह इकाइयों के कानून के ऊपर कानून बनाने में भी सक्षम है। सविधान की धारा 20 से स्पष्ट होता है कि यदि सघीय कानून और इकाइयों के कानूनों में प्रतिरोध हो तो सघीय कानून ही माय होगे। सर्वोच्च सोवियत के व्यवस्थापन सम्बन्धी अधिकार वास्तव में बहुत ही व्यापक और महत्वपूर्ण हैं। यायिक पद्धति यायिक विधि फौजदारी एवं व्यावहारिक संहिता से सम्बन्धित विधान कार्यों को निपटाने नागरिकों तथा विदेशियों से सम्बन्धित कानून बनाने, विवाह और परिवार से सम्बन्धित विधायन कार्यों के सिद्धांतों का निर्धारण करने, श्रमिक विधायन के लिए आवश्यक मिद्धांतों का निश्चय करने आदि का उत्तरदायित्व सर्वोच्च सावियत पर ही है।

वित्तीय अधिकार

सन् 1965 के बजट अधिनियम के अनुसार सर्वोच्च सोवियत ही पूरे देश के लिए बजट पारित करती है। पिछले वर्ष में हुए अर्थिक संकट के लिए पूरक मांगे भी यही स्वीकृत करती है। सोवियत सभ का आर्थिक योजनाओं का निर्धारण और संचालन करने सभ व गणराज्यों तथा स्थानीय बजटों को जाने वाले करो तथा राजस्व का निर्धारण करने, ऋण लेने-देने आदि का उत्तरदायित्व सर्वोच्च सावियत पर ही है।

वजट इसके दोना सदना मे से किसी भी मदन म प्रस्तुत किया जा सकना है। दोनो सदनो की वजट सम्बन्धी शक्तिया बराबर हैं। वजट के साथ ही बहुधा आधिक नियोजन पर भी चाद विवाद होता है। इस समय दोना सदना की समुक्त वठक म एक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाता है जिम पर बाद मे दोना सदन पुन अलग अलग विचार करते हैं।

कायपालिका सम्बन्धी अधिकार

सर्वोच्च सोवियत को कायपालिका सम्बन्धी महत्वपूर्ण अधिकार भी प्राप्त है। प्रतिरक्षा, परराष्ट्र सम्बन्ध युद्ध और शान्ति के प्रश्ना का निवारण, विदेशी-व्यापार, कर-व्यवस्था, आर्थिक नियोजन सोवियत सघ म नये गणराज्यो का प्रवेश, गणराज्या के सीमा परिवर्तन को मान्यता, राज्य को सुरक्षा, गणराज्या और सघ सरकार के सम्बन्धो की सवधानिक दृष्टि से सुरक्षा आदि विषया पर सोवियत रूस को नियन्त्रण का अधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च सोवियत ही सोवियत सघ की सेनाप्रा का संगठन करने, गणराज्या के सनिक संगठन के निमाण के सिद्धा त तय करन, नये प्रदेशो तथा स्वायत्त शासन प्रदत्त गणराज्यो और स्वायत्त जनपदो के निर्माण को मान्यता देने का उत्तरदायित्व वहन करती है। मुद्रा एव साख प्रणाली का सचालन करने राजकीय बीमा का संगठन करने भूमि, वन खान जल आदि के प्रयाग के सम्बन्ध म भून सिद्धा तो को स्थिर करने, बका तथा औद्योगिक व कृषि सस्थानो और व्यावसायिक उद्योगो का प्रबन्ध करने के लिए वही उत्तरदायी है। मन्त्रिमण्डल का बनाने और उस पर नियन्त्रण करने का अधिकार भी उस ही प्राप्त है।

यायिक अधिकार

यायिक क्षेत्र मे भी सर्वोच्च सोवियत की विशेष स्थिति है। रूस मे शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत नहीं अपनाया गया है। वहाँ सर्वोच्च सोवियत को सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) विशिष्ट न्यायालय (Special Court) तथा प्रोक्यूरेटर जनरल (Procurator General) आदि का चयन करने का अधिकार प्राप्त है। वही सभी उच्च न्यायाधिकारिया को चुनती है और न्यायिक सस्थाओ का नियन्त्रण करती है। यायिक पद्धति न्यायिक विधि फौजदारी एव व्यावहारिक संहिता स सम्बन्धित विधायन कार्यों को निपटान, सघ के सभी वदिया को मुक्त करन तथा क्षमा प्रदान करने आदि का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत को है।

अन्य अधिकार

सर्वोच्च सोवियत को कुछ और भी महत्वपूर्ण अधिकार मिल हुए हैं। अन्तर्राष्ट्रीय मामला म सोवियत रूस का प्रतिनिधित्व करना विदेश स मधिया तथा सन्धि विच्छेद करना तथा सघीय गणराज्या और विदेश म सम्बन्ध स्थापित करने की सामान्य विधि निर्धारित करना, सर्वोच्च सोवियत का ही काम है। उनके प्रतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत को ही केवल ये अधिकार है कि वह मन्वियान म

संशोधन करे। उसके प्रत्येक सदन में मतों का कम से-कम दो तिहाई बहुमत होने पर ही संशोधन प्रस्ताव पारित हो सकता है।

स्पष्ट है कि सर्वोच्च सोवियत का अधिकार क्षेत्र व्यवस्थापन, काय तालन और न्यायपालन सभी क्षेत्रों तक व्यापक है। सोवियत संघ में व्यवस्थापिका का सर्वोच्च नियम पूर्णरूप से लागू किया गया है।

सर्वोच्च सोवियत का मूल्यांकन (Evaluation of the Supreme Soviet)

प्रकट है कि सर्वोच्च सोवियत रूस के संविधान में अत्यन्त शक्तिशाली संस्था है। ब्रिटिश शासन प्रणाली में जिस प्रकार की सर्वोच्चता वहाँ की संसद को प्राप्त है, प्रायः वसी ही सर्वोच्चता रूस में सर्वोच्च सोवियत को प्राप्त है, परन्तु व्यवहार में इंग्लैंड की ही भाँति रूस में भी सर्वोच्च सोवियत अधिकांशतः मन्त्रिमण्डल (Council of Ministers) के नियंत्रण में और उसके पथ प्रदर्शन के अनुसार ही चलती है। टाउ टर ने लिखा है 'अभी तक सर्वोच्च सोवियत का कार्य यह रहा है कि वह पूर्व नियमा का अनुसमर्थन करती रही है या प्रचार का साधन बनी रही है। इसका मुख्य उद्देश्य यह प्रतीत होता है कि समय-समय पर अवसरानुकूल शासन की नीति पर प्रतिनिधि निकाय के रूप में अपना अनुमोदन और अनुसमर्थन प्रदान करती रहे।'

अभी तक ऐसा कभी नहीं हुआ कि सर्वोच्च सोवियत न मन्त्री-परिषद् (Council of Ministers) के प्रति अविश्वास वर प्रस्ताव प्रस्तुत किया हो। व्यवस्थापन काय में पहल मन्त्री-परिषद् ही करती है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन के नहीं होने के समय अध्यादेशों के रूप में कानून निमाण का कार्य प्रेसीडियम द्वारा किया जाता है व्यवस्थापन संघों जो प्रस्ताव सरकार की ओर से प्रस्तुत किये जाते हैं, उन्हें प्रायः सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्वीकृत कर लिये जाते हैं। सर्वोच्च सोवियत का अधिकांश कार्य यही होता है कि वह मन्त्री-परिषद् अथवा प्रेसीडियम द्वारा प्रस्तुत विविध प्रतिवेदन, प्रस्तावों और निष्णयों की पुष्टि करे।

यह भी कहा जाता है कि सर्वोच्च सोवियत साम्यवादो दल की प्रतिष्ठा है क्योंकि देश के सम्पूर्ण क्षेत्र में इसी दल का आधिपत्य है। सर्वोच्च सोवियत में विरोधी दल के अभाव में वाद विवाद और उत्तर प्रत्युत्तर प्रायः निष्णय होते हैं।

सर्वोच्च सोवियत की स्थिति व्यावहारिक रूप में इसलिए भी क्षीण है कि उसका अधिवेशन वर्ष में केवल दो बार होता है और वह भी अधिक से अधिक 12 दिन का। स्पष्ट है कि इतने से अल्पकाल में कोई भी इतने बड़े उत्तरदायित्वपूर्ण कार्यों को नहीं निपटा सकता।

पुनश्च एक बात यह भी है कि सर्वोच्च सोवियत के जितने सदस्य होते हैं वे प्रायः वही न वही रोजगार से लगे हुए व्यक्ति होते हैं और इस कारण सर्वोच्च सोवियत अपने व्यवस्थापन कार्य का निर्वाह प्रभावपूर्ण ढंग से नहीं कर पाती।

परन्तु इन सब आलोचनाओं से हमें यह नहीं समझ लेना चाहिये कि सर्वोच्च सोवियत केवल प्रचार का रगमच है और सरकारी नीति तथा कार्यों पर रबर स्टाम्प लगाने वाली मशीन मात्र है। सर्वोच्च सोवियत के आयोग बहुत महत्त्वपूर्ण कार्य सम्पादित करते हैं। कार्यकारिणी द्वारा प्रस्तुत सुझावा का परीक्षण करते हैं, उनमें सशोधन लाते हैं और कभी-कभी उन्हें अस्वीकृत भी कर देते हैं। सर्वोच्च सोवियत का महत्त्व इस दृष्टि से बहुत अधिक है कि इसके सदस्य विभिन्न क्षेत्रों से आते हैं और अपने-अपने क्षेत्र की समस्याओं से मंत्रियों को अवगत कराते हैं। मंत्रिगण तदानुकूल अपनी नीतियों में परिवर्तन और सशोधन करते रहते हैं। इस प्रकार सावजनिक जीवन के नियमन पर सर्वोच्च सोवियत का शक्तिमत् महत्त्व भी कम नहीं है। इसमें देश के विभिन्न भागों के प्रतिनिधि जो विविध राष्ट्रीयताओं, व्यवसायों और हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं एकत्र होते हैं। वे नेताओं के साम्यवादी सन्देश से अनुप्राणित होकर समाजवाद को अपने अपने क्षेत्रों में दृढ़ करते हैं। साथ ही दलीय नेताओं और सर्वोच्च सोवियत दोनों में काफी सम्पर्क एवं सामंजस्य रहता है, क्योंकि दल के प्रमुख नेता सर्वोच्च सोवियत में अवश्य रहते हैं। अन्त में यह कहा जा सकता है कि आधुनिक युग में व्यवस्थापिकाओं की शक्ति में विश्वव्यापी हास हुआ है और इस प्रवृत्ति से सर्वोच्च सोवियत भी बची नहीं रह सकी है।

5

रूस का प्रेसीडियम (THE PRESIDUM OF THE U S S R)

“प्रेसीडियम सरकार के कार्यों का प्रबंध करने में अपनी जननी अर्थात् सर्वोच्च सोवियत की अपेक्षा अधिक क्रियाशील रही है।”

—ग्रॉग एव जिंक

सोवियत समाजवादी गणराज्य सभ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम एक ऐसी सस्था है जिसकी तुलना विश्व के किसी भी राज्य की किसी भी अन्य सस्था से नहीं की जा सकती। स्विस कायपालिका की भांति इसका संगठन सामूहिक (Collective) है। इसके कार्य मिश्रित हैं। इसके कृत्यों में कुछ कायपालिका सम्बन्धी, कुछ व्यवस्थापिका सम्बन्धी और कुछ न्यायिक प्रकृति के कृत्य हैं। एक ओर तो यह अन्य देशों में पाये जाने वाले राज्याध्यक्ष (Head of the State) के अधिकारों का प्रयोग करती है और दूसरी तरफ अधिवेशन के अंतर्काल में सर्वोच्च सोवियत के स्थान पर कार्य करती है।

प्रेसीडियम का संगठन (The Composition of the Presidium)

निर्वाचन एवं सदस्य संख्या

सोवियत सभ की सर्वोच्च सोवियत अपने दाना सदन के संयुक्त अधिवेशन में प्रेसीडियम का निर्वाचन करती है। मन्विधान में इसकी सदस्य संख्या के विषय में कुछ नहीं कहा गया है, परंतु इसकी सदस्य संख्या समय और आवश्यकता के अनुसार सदैव बदलती रहती है। सन् 1936 में इसकी सदस्य संख्या 37 थी, तो इस समय 32 है। इसमें एक अध्यक्ष (President), सभ के 15 गणराज्यों के प्रतिनिधियों के रूप में 15 उपाध्यक्ष (Vice Presidents) एक मन्त्रि और 15 अन्य सदस्य सम्मिलित हैं। यह परम्परा बन गई है कि प्रत्येक सघीय गणराज्य (U Republic) की प्रेसीडियम के अध्यक्ष को उपाध्यक्ष चुन लिया जाना परम्परा हो राष्ट्रीयता का प्रतिनिधित्व तथा सघीय एकता के आवश्यक मगमल गया है।

सदस्यता—सामान्यतः सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों में से ही प्रेसीडियम के सदस्य चुने जाते हैं लेकिन सांविधानिक रूप में यह अनिवार्य नहीं है। प्रेसीडियम के सदस्यों में प्रायः साम्यवादी दल के सर्वोच्च नेता और सचदल के उच्च पदाधिकारी रहते हैं। सन् 1936 के बाद में इसकी सदस्यता के सम्बन्ध में दो प्रतिबंध लगा दिये गये हैं—प्रथम, मन्त्रिपरिषद् के सदस्य प्रेसीडियम के सदस्य नहीं हो सकते, एवम् द्वितीय, सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन के अध्यक्ष इसके सदस्य नहीं हो सकते, क्योंकि यह स्वयं सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होती है।

कार्यकाल—प्रेसीडियम का कार्यकाल सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल पर निर्भर करता है। संविधान में सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल चार वर्ष निर्धारित किया गया है, अतः प्रेसीडियम का कार्यकाल भी चार वर्ष ही है। सड़क के समय अथवा युद्धकाल में या अन्य किसी कारण से जब सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल बढ़ जाता है तो प्रेसीडियम का कार्यकाल भी स्वयमेव ही बढ़ जाता है।

अध्यक्ष—प्रेसीडियम का एक अध्यक्ष (Chairman) होता है। अन्य सदस्यों की भांति इसका चुनाव भी सर्वोच्च सोवियत करती है। अध्यक्ष के होने के नाते इसे कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। इसका स्थान अन्य सदस्यों के समकक्ष (Equal) ही होता है।

प्रेसीडियम का अध्यक्ष स्वयं प्रेसीडियम को सौंप गये कुछ कार्यों को पूरा करता है, यद्यपि संविधान में इस प्रकार का कोई उपबंध नहीं है। जब सर्वोच्च सोवियत द्वारा कानूनों को पारित कर दिया जाता है तब उनका प्रकाशन अध्यक्ष के हस्ताक्षरों के उपरान्त होता है। वही प्रेसीडियम के स्थान पर आज्ञापतियाँ (Decrees) पर हस्ताक्षर करता है। प्रेसीडियम का अध्यक्ष विदेशी राजदूतों एवं कूटनीतिज्ञों का स्वागत करता है, अन्य राज्यों के अध्यक्षों से सन्देशों का आदान-प्रदान करता है और इस प्रकार के अन्य कार्यों का सम्पादन करता है। वह एक प्रकार से सोवियत संघ का नाम मात्र का गणसक (Titular Head) है। विदेशी लेखक अध्यक्ष का सोवियत संघ का राष्ट्रपति मानते हैं क्योंकि वह कुछ ऐसे कार्यों का सम्पन्न करता है जो पश्चात्त्य देशों में राज्याध्यक्षों के कार्य हैं।

प्रेसीडियम के अधिकार और कर्तव्य

(Powers and Functions of the Presidium)

सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ की संवैधानिक सोवियत में प्रेसीडियम को संविधान की धारा 49 के अन्तर्गत निम्नलिखित अधिकार और कर्तव्य प्राप्त हैं—

- (1) सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ की सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन आमंत्रित एवं स्थगित करना।
- (2) सोवियत रूस के प्रचलित अधिनियमों की व्याख्या करना और आदेश देना।
- (3) आज्ञापतियाँ (Decrees) जारी करना।
- (4) कुछ पहल-वन्दनी (Initiative) करने या किसी एक संघ प्रजातंत्र को मांग पर राष्ट्र-ध्यानी मतगणना (Referendum) करना।

- (5) सावियत सभ के मन्त्री-मण्डल और गगुराज्यों के मन्त्री मण्डल को नियंत्रण व आजायें यदि कानून का विरोध करे तो उन्हें रद्द करना।
- (6) सम्माना (खिताब तथा पदको) और उपाधियों की व्यवस्था करना।
- (7) सर्वोच्च सोवियत की बैठको के अन्तरिम समय में मन्त्रि-मण्डल के प्रधानमन्त्री की सिफारिश पर किसी मन्त्री को भलग करना तथा नियुक्ति करना। किन्तु बाद में इसकी सर्वोच्च सोवियत सं पुष्टि कराना आवश्यक है।
- (8) क्षमा-दान देना।
- (9) सेना के उच्च अफसरों का नियुक्त अथवा पदच्युत करना।
- (10) विदेशी आक्रमण के समय युद्ध घोषणा करना यदि सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन न हो रहा हो।
- (11) ऐच्छिक अथवा अनिवार्य भरती की घोषणा करना।
- (12) विदेशी राजदूतों का स्वागत करना और समय आने पर उन्हें वापिस भेजना।
- (13) विदेशों में पूर्ण शक्ति सम्पन्न राजदूत (Pleni Potentiary) को नियुक्त करना अथवा वापिस बुलाना।
- (14) पूरा अथवा आंशिक रूप से नागरिकों का सैनिक सेवा के हेतु बाध्य करना।
- (15) विदेशिक मामलों में सर्वोच्च सोवियत का प्रतिनिधित्व ग्रहण करना।
- (16) विशेष स्थानों अथवा सम्पूर्ण सोवियत सभ में देश की प्रतिरक्षा अथवा सांख्यिक व्यवस्था और राज्य सुरक्षा के हित में मासल-ना की घोषणा करना।

उक्त सूची से यह स्पष्ट है कि प्रेसीडियम की शक्तियाँ महत्वपूर्ण एवं विविध दृष्टिगत हैं। उसे विधायिकी, कार्यपालिका एवं न्यायिक क्षेत्रों में पर्याप्त शक्ति प्राप्त है। वह सर्वोच्च सोवियत की अपेक्षा सरकार के कार्यों का प्रबंध करने में अधिक भाग लेती है। फाइनर ने ठीक ही लिखा है कि, 'प्रेसीडियम वास्तविक एवं कानूनी रूप से सोवियत सभ की सतत सरकार है।'

प्रेसीडियम की शक्तियों की व्यावहारिकता सर्वोच्च सोवियत व मन्त्री परिषद् से उसका सम्बंध

इस सम्पूर्ण विवरण के आधार पर यह कहा जा सकता है कि प्रेसीडियम की शक्तियाँ अत्यन्त व्यापक और बहुमुखी हैं तथा वे शासन के प्रत्येक क्षेत्र को छूती हैं। सांविधानिक स्थिति के अतिरिक्त उनकी व्यावहारिक स्थिति भी यही है। प्रेसीडियम संविधान द्वारा प्रदत्त समस्त अधिकारों का उपभोग करती है। टाज्स्टर ने कहा है कि कवल कुछ अधिकारों को छोड़कर प्रेसीडियम ने अपने अधिकारों का पूरा उपयोग और प्रयोग किया है। मन्त्रियों का नियुक्ति और पदच्युति, उपाधियों का वितरण, क्षमादान, सजा के पदाधिकारियों की पदोन्नति और परिवर्तन, मांग

कानून की घोषणा, सेना का प्रचालन और विचलन, सन्धिया की सन्तुष्टि, विदेशों में राजदूतों की नियुक्ति और विदेशी राजदूतों की स्वीकृति आदि विशेषाधिकारों का पूरा प्रयोग प्रेसीडियम के द्वारा किया गया है। इसने अभी तक केवल दो अधिकारों का प्रयोग नहीं किया है—सर्वोच्च सोवियत को भंग करने के अधिकार का और जनमत संग्रह की व्यवस्था करने का।

कायपालिका और न्यायिक अधिकारों के अतिरिक्त व्यवस्थापन के क्षेत्र में प्रेसीडियम ने और भी प्रभावशाली कार्य किये हैं। प्रेसीडियम ने अपनी आज्ञापत्तियों के द्वारा सर्वोच्च सोवियत के विधि निर्माण क्षेत्र में पर्याप्त हस्तक्षेप किया है। उसने ये आज्ञापत्तियाँ न केवल उस समय प्रसारित की हैं जबकि सर्वोच्च सोवियत का आमंत्रण कठिन था, प्रत्युत् साधारण समय में भी इस शक्ति को प्रयुक्त किया है। सध के अधिकार क्षेत्र में आने वाले ऐसे विषयों के सम्बन्ध में भी उसने आज्ञापत्तियाँ प्रसारित की हैं जो संविधान द्वारा स्पष्टतः सर्वोच्च सोवियत के अधिकार क्षेत्र में गिनाई गई हैं और जो प्रेसीडियम के अधिकार क्षेत्र में नहीं हैं, जैसे—विभिन्न सघोय गणराज्यों के मध्य सीमा परिवर्तन का सम्मेलन करना, नवीन स्वशासी गणराज्याँ और प्रान्तों एवं क्षेत्रों के निर्माण के लिए सम्मति प्रदान करना आदि।

प्रेसीडियम की आज्ञापत्तियों की यद्यपि सर्वोच्च सोवियत द्वारा पुष्टि होना आवश्यक है लेकिन ये केवल औपचारिक रस्म हैं। सर्वोच्च सोवियत बिना वाद-विवाद अथवा छान बीन के प्रायः अनिवाय रूप से आज्ञापत्तियों की स्वीकृति दे देता है। अभी तो स्थिति यही है कि प्रेसीडियम की आज्ञापत्तियाँ संविधान में सशोधन तक ला देती हैं।

मन्त्रि-परिषद् एवं प्रेसीडियम का भी परस्पर बहुत कुछ सम्बन्ध है। मन्त्रि-परिषद् के समस्त सदस्य सर्वोच्च सोवियत से लिए जाते हैं और उसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं। परिणामस्वरूप जब सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन नहीं होते उस समय वह अपने कार्यों के लिए प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी हो जाते हैं। वस्तुतः प्रेसीडियम मन्त्रि-परिषद् की नीति एवं सभी कार्यों का नियंत्रण करती है। यदि कोई मन्त्री उचित कार्य नहीं करता तो यह उस पञ्च्युत कर सकती है। प्रेसीडियम को नये मन्त्रियों की नियुक्ति का भी अधिकार है। यह मन्त्रि-परिषद् के संविधान विरोधी निर्णयों को रद्द कर सकती है। मन्त्रि-परिषद् का भी महत्वपूर्ण कार्य करती है जैसे सधि तथा युद्ध करना, राजदूतों की नियुक्ति करना दूसरे देशों के राजदूतों का स्वागत करना नये पद एवं सम्मान प्रदान करना इत्यादि सभी कार्य में प्रेसीडियम की स्वीकृति अनिवार्य होती है। मन्त्रि-परिषद् के लिए यह आवश्यक है कि वह प्रेसीडियम के निर्णयों और आज्ञाओं को माने। सोवियत रूस का मन्त्रि-परिषद् का रूप वस्तुतः कायपालिका (Executive) मस्या का न होकर प्रशासनिक (Administrative) मस्या का है और उसका काम प्रेसीडियम के निर्णयों का क्रियान्वित कराना मात्र है।

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि प्रेसीडियम सिर्फ मिडलान में ही नहीं बल्कि व्यवहार में भी राज्य शक्ति के उच्च अंग" में एक है, जिनमें एक-एक विभागाल मस्या की आवश्यकता का पूर्ति की है।

6

रूस की मन्त्रिपरिषद्

(THE COUNCIL OF MINISTERS OF THE U S S R)

‘सोवियत सरकार तथा सोवियत सभ की राज्य सत्ता का सर्वोच्च कार्यपालिका और प्रशासकीय अङ्ग मन्त्रिपरिषद् है।’

—सोवियत संविधान

सोवियत शासन-व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता उसका दुहरापन (Duality) है। कार्यपालिका शक्ति को प्रेसोडियम व मन्त्रिपरिषद् के मध्य बाटा गया है, किन्तु दोनों शासनांगों में अन्तर यह है कि प्रेसोडियम मुख्यतः सर्वोच्च सोवियत के बदले में विधि-निर्मात्री निकाय है, जबकि मन्त्रिपरिषद् मुख्यतः कार्यपालिका एवं प्रशासकीय संस्था है। स्टालिन-संविधान की धारा 64 में भी कहा गया है कि “सोवियत सरकार और सोवियत सभ की राज सत्ता का सर्वोच्च कार्यपालिका और प्रशासकीय अङ्ग मन्त्रिपरिषद् है”। सन् 1946 तक इस कार्यकारिणी समिति को ‘कौमिल प्रॉफ पीपुल्स कमिस्सार्’ (Council of Peoples’ Commissars) कहा जाता था, किन्तु अब इसका नाम “कौंसिल ऑफ मिनिस्टर्स” (Council of Ministers) है।

मन्त्रिपरिषद् की रचना एवं कार्यप्रणाली

(The Composition and Working of Council of Ministers)

निर्वाचन

मन्त्रिपरिषद् का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदन की संयुक्त बैठक द्वारा किया जाता है। पहले मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष या प्रधानमंत्री (Chairman) की नियुक्ति होती है और तब उसकी सिफारिश पर अन्य मंत्रियों की। मंत्रियों को पदच्युत करने का अधिकार भी सर्वोच्च सोवियत को ही दिया गया है। यदि सर्वोच्च सोवियत अधिवेशन में न रहे तो प्रेसोडियम मंत्रियों की नियुक्ति या पदच्युति करती है। प्रेसोडियम को यह भी अधिकार है कि वह अन्य मंत्रिपदों का उत्पन्न कर सके और उन्हें समाप्त भी कर सके। वह प्रधानमन्त्री की सलाह से मंत्रियों के विभागों में परिवर्तन भी कर सकती है। पर प्रेसोडियम के इन सत्कार्यों का पुष्टिकरण सर्वोच्च सोवियत द्वारा होना आवश्यक होता है। इस में यह स्मरणीय है कि सोवियत सभ में वैधानिक सत्य एक राजनीतिक प्रधान मंत्री एवं अन्य मंत्रियों की नियुक्ति तथा पदच्युति का अस्तित्व

की केन्द्रीय समिति के प्रेसोडियम के हाथ में है। सर्वोच्च सोवियत का अधिकार तादित्वात्पामात्र है।

कायकाल

मन्त्रिपरिषद् के कायकाल के विषय में संविधान में कुछ नहीं कहा गया है। फिर भी इसका कायकाल प्रायः सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल के साथ ही चलता है। सर्वोच्च सोवियत का कायकाल सामान्यतः 4 वर्ष है अतः मन्त्रिपरिषद् भी सामान्यतः 4 वर्षों तक पदावधि रहती है। लेकिन यदि 4 वर्षों के अन्तर्गत ही सर्वोच्च सोवियत भंग कर दी जाए और नयी सर्वोच्च सोवियत का निर्वाचन हो, तो नयी मन्त्रिपरिषद् का भी निर्माण होगा। सर्वोच्च सोवियत अवधि से पूर्व भी मन्त्रिपरिषद् को भंग कर सकती है।

रचना

संविधान में मन्त्रिपरिषद् की रचना अथवा उसके संगठन का उल्लेख मिलता है। मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों को निम्नलिखित श्रेणियों में रखा जा सकता है—(1) अध्यक्ष (Chairman), (2) प्रथम उपाध्यक्ष (First Deputy Chairman) (3) उपाध्यक्ष (Deputy Chairmen), (4) सोवियत सभ के मन्त्रिमण्डल (The U S S R Ministers), (5) मन्त्रिपरिषद् की विभिन्न समितियों के अध्यक्ष, यथा—राजकीय योजना समिति (State Planning Committee) का अध्यक्ष, राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था की सामग्री तथा यन्त्र-प्रदायिनी समिति (Committee on Material and Technical Supply of the National Economy) का अध्यक्ष, राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था में आधुनिकतम कौशल लागू करने के लिए समिति (Committee for introducing advanced techniques in the National Economy) का अध्यक्ष, निर्माण समिति (Committee for Construction Affairs) का अध्यक्ष, कला समिति (Committee on Art Affairs) का अध्यक्ष, राजकीय बैंक परिषद् (Board of State Bank) का अध्यक्ष, उच्च शिक्षा समिति (Committee of Higher Education) का अध्यक्ष आदि।

रूस का मन्त्रिमण्डल इस प्रकार लगभग 50 सदस्यों का हो जाता है। यह उल्लेखनीय है कि मंत्रियों की संख्या में सदैव परिवर्तन होता रहता है। उदाहरणार्थ सन् 1936 में 32, सन् 1947 में 59, 1950 में 51, 1952 में 69 और 1962 में 71 सदस्य थे। वर्तमान परिषद् की सदस्य संख्या लगभग 84 है।

अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष—मन्त्रिपरिषद् के अध्यक्ष की वही स्थिति है जो भारत अथवा इंग्लैंड जैसे संसदीय देशों में प्रधानमन्त्री का है। अध्यक्ष और प्रथम उपाध्यक्ष (Chairman & First Deputy Chairman) दल प्रेसोडियम (Party-Presidium) के भी सदस्य होते हैं। मन्त्रिपरिषद् के अन्दर ये केन्द्र-स्वतः हैं। इन्हें मन्त्रिपरिषद् का प्रेसोडियम कहा जाता है। पाश्चात्य देशों की गणतन्त्रियों में इन मन्त्रियों को आंतरिक मन्त्रिमण्डल (Inner Cabinet) कहा जा सकता है।

यह समुदाय मंत्रिपरिषद् का मस्तिष्क अथवा संचालक मण्डल है जिसका कार्य विभिन्न विभागों का समन्वय करना निरीक्षण करना और नीति-निर्धारण करना है। अथ उपोध्यक्ष भी दल के चोटी के नेता होते हैं और उनसे अधिकांश दल की प्रेसीडियम के सदस्य होते हैं।

सोवियत संविधान में प्रधानमंत्री पद की चर्चा नहीं की गई है, मंत्रिपरिषद् के अध्यक्ष (Chairman) को ही विदेशों में प्रधानमंत्री कहा जाता है। सोवियत मध्य में अथ मंत्री आते-जाते रहते हैं और उन्हें बहुत कम लोग जानते हैं अथवा जानने का प्रयत्न करते हैं लेकिन प्रधानमंत्री अर्थात् अध्यक्ष की देश-विदेशों के घोर हर जगह के लोग जानने के लिए उत्सुक रहते हैं। अध्यक्ष अथवा प्रधानमंत्री सरकार का प्रधान सचिव और शासक होता है। अभी तक जितने भी प्रधानमंत्री हुए हैं, वे बहुत प्रभावशाली हुए हैं। मंत्रिपरिषद् में अध्यक्ष की स्थिति बड़ी महत्त्व की होती है। वह उसकी वठकों की अध्यक्षता करता है, तथा उसके निणयों और अव्यादेशों पर हस्ताक्षर करता है। वही मंत्रिपरिषद् के काम का निर्देशन करता है। उसे यह भी अधिकार है कि व्यक्तिगत मंत्रियों के निणयों को रद्द करदे। उसकी स्थिति इसलिए और भी प्रभावशाली हो जाती है कि वह मंत्रिमण्डल के अध्यक्ष होने के साथ-साथ साम्यवादी दल का भी एक अत्यंत प्रमुख नेता होता है।

दो प्रकार के मंत्री—सोवियत मध्य की मंत्रिपरिषद् के अन्तर्गत दो विभिन्न प्रकार के मंत्रालय पाये जाते हैं—(क) अखिल सघीय मंत्रालय (All Union Ministries) (ख) सघ गणराज्य मंत्रालय (Union Republican Ministries)। इन दोनों मंत्रालयों में यही भेद है कि जहाँ प्रथम मंत्रालय का सम्बन्ध सोवियत मध्य के अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों से है, वहाँ दूसरे मंत्रालयों का सम्बन्ध सघ गणराज्यों की सरकार के क्षेत्राधिकार में आने वाले समस्त विषयों के सम्बन्ध से है। सघ गणराज्यों के मंत्रालय सघ गणराज्यों की सरकार के मंत्रालयों की मंत्रियां कलापों में समन्वय व एकरूपता स्थापित करने का प्रयत्न करते हैं। सोवियत सघीय प्रशासन के इन अंगों पर अंतिम नियन्त्रण सघीय मंत्रिपरिषद् के सघ गणराज्यों के मंत्रालयों का रहता है। इस प्रकार सोवियत सघ में एकीकृत शासन व्यवस्था की स्थापना की गई है। इस समय सोवियत मंत्रिपरिषद् में लगभग 30 अखिल सघीय मंत्रालय और 21 सघीय गणराज्य मंत्रालय हैं। इनकी संख्या में निरंतर परिवर्तन होता रहता है। मंत्रालयों का निर्माण पुनर्गठन और विघटन सोवियत सघ के लिए आम बात है।

सहयोगी अंग—मंत्रिपरिषद् की एक विशिष्ट शाखा अर्थात् सोवियत है, जिसका कार्य देश के प्रमुख उद्योगों, व्यवसायों आदि पर नियन्त्रण रखकर देश के उद्योग और अर्थ विवरण का निर्देशन करना है। यह मंत्रिपरिषद् की एक स्थाई संस्था है।

मंत्रिपरिषद् के अन्तर्गत और भी अनेक समितियां, परिषदों और का संगठन किया जाता है जो मंत्रिपरिषद् के सहयोगी अंग के रूप में

है। कला, रेडियो, शारीरिक व्यायाम, भौगोलिक समस्याएँ, सुरक्षा आदि के सम्बन्ध में समितियाँ और सामूहिक चेतना, धार्मिक मामले आदि के सम्बन्ध में परिषदें संगठित की गई हैं। मन्त्रि-परिषद् से सम्बन्धित राजकीय मध्यस्थ आयोग, ग्रन्थि सघीय कृषि प्रदर्शनी सम्बन्धी मुख्य समिति, विज्ञान अकादमी और तात्कालिक ऐजेंसी उल्लेखनीय हैं।

परिषद् की कार्य प्रणाली

मन्त्रि-परिषद् दैनिक कार्यों को संचालन करने वाली संस्था है, अतः इसकी बैठकें सप्ताह में कई बार होती हैं। प्रत्येक बैठक में आठ सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य है। बैठक में केवल सदस्यगण ही निर्णयकारी मतदान कर सकते हैं। विशिष्ट मन्त्रि-परिषद् किसी को भी अपनी बैठक में भाग लेने की अनुमति दे सकती है या नियंत्रित कर सकती है। समितियाँ, परिषदों और आयोगों के अध्यक्ष, दल की वरिष्ठ कार्यप्रणाली समिति के सदस्य और अन्य प्रभावशाली नेता प्रायः बैठकों में सम्मिलित होते हैं। उन्हें मतदान का अधिकार प्राप्त नहीं है। मन्त्रि-परिषद् का सम्बन्धित मन्त्री सर्वोच्च सोवियत में किये गये उसके विभागों से सम्बन्ध रखने वाले प्रश्नों का उत्तर देता है। जिस सदन में वह प्रश्न किया गया हो, उसमें लिखित या मौखिक उत्तर तीन दिन के भीतर दिया जाना आवश्यक होता है। प्रत्येक मन्त्री अपने प्रधान शासन-विभाग के कार्यों का संचालन करता है और अपने विभाग से सम्बन्धित आदेश निकालने तथा इन आदेशों को कार्यान्वित करने की योजना बनाता है। कार्यपालिका के होते हुए भी मन्त्रि-परिषद् विधि का प्रारूप तैयार करती है और सर्वोच्च सोवियत को विधि बनाने में सहायता देती है।

मन्त्रि-परिषद् के अधिकार एवं कार्य

(Powers and Functions of the Council of Ministers)

संविधान की धारा 68 में मन्त्रि-परिषद् के अधिकारों और कर्तव्यों का विस्तृत वर्णन किया गया है जिनमें से प्रमुख निम्नलिखित हैं—

- (1) सोवियत संघ के विभागों के कार्यों, गणराज्यों के शासन विभाग तथा अन्य प्रायिक अथवा साम्प्रतिक संस्थाओं के कार्यों का संचालन करना और उनमें सामंजस्य लाना।
- (2) सोवियत संघ की विधियों के आशय पर तथा उनके प्रावधानों के अनुसार आदेश निकालना और उनके अमल होने पर देख रेख रखना।
- (3) राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं एवं अन्य व्यय के निष्पत्तियों को कार्यान्वित करने के लिए आवश्यक प्रबंध करना और मुद्रा व्यवस्था को ठीक रखना।
- (4) लोक व्यवस्था ठीक रखना, राज्य के हितों की रक्षा करना और नागरिकों के स्वतंत्रता की रक्षा करना।
- (5) पर राष्ट्रीय सम्पत्तियों को संचालित करना और उन्हें निश्चित रूप, व्यावहारिक रूप देना।

का केन्द्रीय समिति के प्रमुख सदस्य होन हैं और उनकी स्थिति व्यवहारतः ऐसा है कि स्वयं सर्वोच्च सोवियत तथा प्रेसीडियम पर नियन्त्रण रख सकती है। अतः यह स्वाभाविक है कि मन्त्रिपरिषद् प्रेसीडियम या सर्वोच्च सोवियत के नियन्त्रण में नहीं रहती और इस बात का कोई प्रश्न ही नहीं उठता कि वह उनमें प्रति उत्तरदायित्व का निर्वाह करते हुए कार्य करे।

सोवियत रूस में दृढ़तः के सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective responsibility) जसा कोई वस्तु नहीं है। सर्वोच्च सोवियत में व्यक्तिगत रूप से मन्त्रियों की मालोचना छुन की जाती है और कभी-कभी उन्हें पदच्युत भी कर दिया जाता है लेकिन व्यक्तिगत मन्त्रियों को पदच्युति से सम्पूर्ण मन्त्रिपरिषद् के त्यागपत्र का प्रश्न नहीं उठता।

7

रूस की न्यायपालिका (THE SOVIET JUDICIARY)

‘बुजुआ वर्ग में सवहारा वर्ग की भूतपूर्व विजय की रक्षा करने और समाजवादी निर्माण को दृढ़ करने के कार्य में सोवियत न्यायपालिका श्रमिक वर्ग के अधिनायकत्व का एक तेज और महत्वपूर्ण अस्त्र है।’

—रिचकीव

कानून और न्याय व्यवस्था का पारस्परिक प्रगाढतम सम्बन्ध है और किसी भी देश की यायिक व्यवस्था को मली प्रकार समझने के लिए यह आवश्यक है कि उस देश को कानून विषयक मान्यताओं को ठीक से समझ लिया जाए। सोवियत रूस विरव का प्रथम और सिरमौर साम्यवादी राष्ट्र है जिसकी न्याय-व्यवस्था कानून की साम्यवादी मान्यता से प्रोत प्रोत है।

कानून की साम्यवादी मान्यता

परम्परागत मान्यता यह है कि कानून (Law) निष्पक्ष है। लेकिन साम्यवादी मान्यता के अनुसार कानून का स्वरूप राज्य के स्वरूप के अनुसार होता है और वह राज्य की इच्छा का प्रतीक है। कानून राज्य के हाथ में एक साधन है जिसके द्वारा एक निश्चित, धार्मिक, सामाजिक और राजनीतिक ढाँचे की रक्षा की जाती है। पूँजीवादी राज्यों के कानून के विषय में साम्यवादी मत यह है कि वह राज्य के हाथ में एक ऐसा यंत्र है जिसका कार्य पूँजीपति वर्ग के हितों की रक्षा करना है। पूँजीवादी देश में कानून की समानता (Equality of Law) अथवा निष्पक्षता की बात उकोसला मात्र है, केवल वाम्तिविक असमानता को छिपाने का कुशल ढाग है।

साम्यवादी मान्यता के अनुसार राज्य में कानून का यह स्वाभाविक कर्तव्य होना चाहिए कि वह सवहारा वर्ग के हितों की रक्षा करे और समाजवाद के निर्माण में सहायक हो। इस प्रकार कानून के स्वरूप के विषय में सोवियत विचारधारा का सार यह है कि उसे सदैव ऐसा होना चाहिए जिसमें समाजवाद की जड़ें अधिकाधिक मुद्व बन सकें, चाहे उसके द्वारा व्यक्ति का पूरा तरह राज्य के अधीन हो क्या न बना दिया जाए।

सोवियत न्यायपालिका का उद्देश्य

सोवियत संघ में न्यायपालिका को राज्या के लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए एक सहायक अंग माना गया है। सोवियत संघ में सर्वहारा वर्ग का राज्य है, अतः वहाँ न्यायपालिका का प्रमुख कर्तव्य भूतपूर्व प्रभुसत्ता सम्पन्न वर्गों का दमन करना और राज्यों में साम्यवाद की स्थापना करना एवं उसको दृढ़ बनाने में सहायता देना है। अगस्त 1938 के एक कानून और न्यायालय द्वारा न्यायिक अधिकारों के कर्तव्यों को स्पष्ट करते हुए कहा गया है कि 'उनका कार्य सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ के नागरिकों को देश के प्रति एवं समाजवाद के प्रति प्रेम की भावना, सोवियत कानूनों के पूरे पालन की भावना समाज की सम्पत्ति की उचित परवाह, श्रम सम्बन्धी अनुशासन राज्य एवं समाज के कर्तव्य का ईमानदारी से पालन तथा राष्ट्र के नियमों के प्रति आदर की भावना की शिक्षा देना है।' इस प्रकार हम देखते हैं कि सोवियत न्यायालयों का शक्तिशाली महत्त्व भी है। वे नागरिकों को समाजवाद की शिक्षा देते हैं।

उपरोक्त प्रसंग में यह याद रखना चाहिए कि सोवियत संघ में व्यवहार में साम्यवादी दल का शासन है, अतः सोवियत न्यायपालिका दल की दास है दल की रक्षा और दलीय नीतियों को लागू करने का साधन है। सारांश में, सोवियत संघ में न्यायपालिका राज्य का एक स्वतंत्र अंग नहीं बल्कि दल के अधीन और सरकार का एक सहायक अंग है। अमेरिका के समान वहाँ शासन का सर्वोपरि अंग नहीं है। सोवियत रूस में न्यायपालिका का स्वरूप बंधनकारी नहीं कर राजनीतिक है।

सोवियत न्याय व्यवस्था की विशेषताएँ

(Characteristics or features of the Soviet Judiciary)

पश्चिमी प्रजातंत्रों की तुलना में, न्यायिक क्षेत्र में भी सोवियत प्रणाली की समानता नहीं लाजी जा सकती। सोवियत न्यायपालिका के संगठन और उसकी कार्य-व्यवस्था में विभिन्न अनुपमता है जो उस प्रजावादी राज्यों में पूर्ण विनाश कर देती है।

1. सोवियत संघ में न्यायपालिका का उद्देश्य सर्वहारा क्रांति को रक्षा करने और समाजवाद का दृढ़ स्थापना करना है। इसके विपरीत पश्चिमी देशों में न्यायपालिका को स्थापना किसी वर्ग विशेष अथवा शासन व्यवस्था की रक्षा के लिए नहीं की जाती।

2. सोवियत संघ में न्यायपालिका शासन का ही एक अंग है और वह भी सर्वोच्च नहीं। रूस में न्यायालयों द्वारा न्यायिक कार्य प्रशासन के उस अधिकारी और उसके अधीन कार्यों के निरन्तर सहयोगी से किया जाता है जिसे प्रोसेक्यूटर जनरल (Prosecutor General) कहा जाता है और जिसका कार्य न्यायिक सम्पत्ति की देखभाल करना तथा उस सम्बन्धित अपराधों के लिए अपराधियों का दण्ड दिवाना है। सोवियत न्यायपालिका का प्रशासकीय अथवा विधायक विभाग का गठन की व्याख्या का कोई अधिकार प्रदान नहीं किया गया है। रूस में न्यायिक न्याय का मुक्त रूप में स्थापना ना करती है। कालीनिन (Kalinin) के शासन

“यदि कोई न्यायाधीश कच्चा माकसंबादी है जो दल के निर्णयों के लिए शक्ति के साथ तब नही सयता तो वह बेकार है।” वस्तुतः सोवियत न्यायपालिका की प्रकृति राजनीतिक है, विधायी नहीं। कानून जो भी हो, 'यायपालिका सदैव इस राजनीतिक दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए कि पूँजीवाद का नाश हो और दलीय नीति को क्रियान्वित किया जाए, कार्य करती है।

3 सोवियत 'याय-ध्ववस्था की एक विशेषता यह है कि उसके न्यायाधीशों का निर्वाचन होता है। सर्वोच्च 'यायालय एवं विशिष्ट न्यायालयों के 'यायाधीशों का चुनाव सर्वोच्च सोवियत 5 वर्ष के लिए करती है। विविध गणतन्त्रों तथा अल्पदलीय राज्यों के 'यायालयों के 'यायाधीशों का निर्वाचन उनकी सोवियत 5 वर्ष के लिए करती है। सबसे नीचे के 'यायालयों और जन 'यायालयों के न्यायाधीशों को जिला के लोग 3 वर्ष के लिए चुनते हैं।

4 सोवियत न्याय प्रणाली में 'यायाधीशों के साथ साथ जन निर्धारक (Assessors) के निर्वाचन की व्यवस्था है। न्यायाधीश नियमित रूप से एक निश्चित कार्य काल तक राज्य की 'यायिक सेवा करता है जबकि जन-निर्धारक (Assessors) मामलों की सुनवाई के समय में ही कार्य करते हैं। निर्वाचक न्यायाधीशों और जन निर्धारकों या एग्रेसर्स का अपने कार्य का प्रतिवेदन अपने निर्वाचन क्षेत्र को देना होता है।

5 सोवियत सभ में 'यायाधीशों को वापिस बुलाने के अतिरिक्त उनके प्रत्यावतन (Recall) की भी व्यवस्था है। वही निर्वाचक मण्डल जिसने 'यायाधीशों को निर्वाचित किया है, उनके प्रत्यावतन की मांग कर सकता है। नीचे के 'यायालयों के न्यायाधीशों के विरुद्ध सम्बन्धित गणतन्त्र की प्रेसीडियम की स्वीकृति से जिन के प्रोक््यूरेटर द्वारा और सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशों के विरुद्ध सभ की प्रेसीडियम की स्वीकृति से प्रोक््यूरेटर जनरल द्वारा फौजदारी का मुकदमा चलाया जा सकता है।

6 सोवियत सभ के सभी न्यायालयों में यदि किसी विशिष्ट मामले के लिए 'यायाधीश पर उपबंधन कर दिया गया हो, सांख्यिक और खुली कार्यवाही होती है। उसे कोई भी व्यक्ति श्रेय सकता है। अभियुक्त स्वतन्त्र रूप से निमग्न होकर अपने पक्ष का समर्थन कर सकता है और उन अपने पक्ष उपस्थित करने का पूरा अधिकार होता है।

7 सोवियत सभ के 'यायालयों में परधी करने वाले व्यक्तिगत बकीर नहीं होतें। अपराधों की बाह्यनीय रक्षा करने के लिए 'यायालय स्वयं ही अधिकारप्राप्त या प्रवृत्त करता है। एक दिलचस्प बात यह है कि 'रकोत्रों की फीस मुवक्किलों के दल की क्षमता के अनुसार नियमित कर दी गई है। वकीलों को अपने काम के अनुसार 'वकील मण्डल (College of Advocates) से एक प्रकार का विधान मिलना है। सोवियत सभ में कानूनी व्यवसाय (Legal Profession) राज्य द्वारा नियंत्रित है। प्रत्येक स्थान पर जहाँ 'यायालय होते हैं वकाला के सभ हैं जिनमें

कानूनी व्यवसाय करने के योग्यता वाले व्यक्ति सदस्य होते हैं। वकील सघ के सदस्य के लिए उन सभी व्यक्तियों का, जिनको आवश्यकता पड़े, कानूनी सहायता देना अनिवार्य है और वे नियत फीस से अधिक फीस नहीं ले सकते। यदि यायालय यह निर्णय दे दे कि कोई व्यक्ति फीस देने योग्य नहीं है, तो उनसे फाम नहीं ली जाती है। किसी वकील को जो फीस मिलती है, वह उसको व्यक्तिगत फीस न होकर समस्त वकील मण्डल की फीस होती है और महीने के अन्त में काय एवं बुद्धलता के आधार पर वह फीस सभी वकीलों में बाँट दी जाती है। लास्की का मत है कि इस व्यवस्था से वकीलों में कस व्य-पालन और उत्तरदायित्व का विकास होता है।

8 सोवियत सघ के प्रत्येक नागरिक को, जिसका साधारण मताधिकार प्राप्त है किसी भी यायालय का न्यायाधीश (Judge) या जन निर्धारक (Assessor) निर्वाचित हो सकता है। वहाँ पर न्यायाधीशों के लिए किसी विशेष योग्यता का होना आवश्यक नहीं। फिर भी प्रायः वे ही व्यक्ति न्यायाधीश, निर्वाचित किये जाते हैं जो साम्यवादी दल के सदस्य होते हैं अथवा साम्यवाद के प्रति प्रबल समर्थक होते हैं।

9 प्रारम्भिक न्याय-क्षेत्र (Original Jurisdiction) के मामलों को सुनवायी प्रायः दो ऐसे नर और एक न्यायाधीश द्वारा की जाती है। अपील योग्य मामलों में सुनवायी अधिक न्यायाधीशों द्वारा होती है।

10 सोवियत न्याय व्यवस्था द्वारा व्यक्ति की व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा की व्यवस्था की गई है। संविधान की 127वीं धारा में स्पष्ट उल्लिखित है कि 'यायालय के निर्णय के बिना या प्रोक््युरेटर की स्वीकृति के बिना किसी व्यक्ति को गिरफ्तार नहीं किया जा सकेगा।'

11 सोवियत यायालयों का मुख्य लक्ष्य दण्ड देना ही नहीं है बरन् अपराधी को सुधारना भी है। परन्तु जो व्यक्ति जन सम्पत्ति के नाशक हैं अथवा जो सट्टे बाज, लुटारे या अनुशासन को भंग करने वाले हैं उन्हें कठोर से कठोर दण्ड दिया जाता है।

12 सोवियत सघ में न्यायिक व्यवस्था में केन्द्रीयकरण अधिक है। यह दो बातों से स्पष्ट है—प्रथम तो रूस में कोई मधीय यायालय नहीं है बरन् सम्पूर्ण सघ (Union) का एक ही यायालय है, और दूसरे इन यायालयों की शक्ति का क्षेत्र अत्यधिक विस्तृत है।

13 सोवियत सघ के कानूनों में जातीय नीति के लेनिनवादी सिद्धान्तों की स्पष्ट झलक मिलती है। समस्त नागरिक न्यायालय और कानून के समक्ष समान समझे जाते हैं। जाति, नस्ल अथवा धर्म आदि के आधार पर उनके साथ असमानता का व्यवहार नहीं किया जाता। संविधान की धारा 110 के अनुसार विभिन्न यायालयों की कार्यवाही सम्बन्धित प्रदश की स्थानीय भाषा में ही होती है। यदि कोई व्यक्ति उस भाषा को नहीं जानता, तो वह दुभाषियों की सहायता लेकर सम्बन्धित मुकदमों की कार्यवाही में प्रयुक्त होने वाली भाषा को समझ सकता है।

14 सोवियत रूस में सब के लिए एक ही प्रकार के न्यायालय न्यायवाय करत है। वहाँ प्रशासनिक न्यायालय जसा कोई न्यायालय नहीं है। सब व्यक्ति कानून के समक्ष समान हैं।

15 प्रेसीडियम के 26 मई सन् 1947 के एक आदेश के अनुसार मृत्यु दण्ड समाप्त कर दिया गया था लेकिन 13 जनवरी सन् 1950 के प्रेसीडियम के एक अन्य आदेश के द्वारा यह पुन लागू कर दिया गया है तथा अनुमति दे दी गई है कि देश द्रोह, जासूसी और तोड़ फोड़ करने वाला के मामलो में मृत्यु-दण्ड दिया जा सकता है।

न्यायपालिका का संगठन

(The Organisation of the Soviet Judiciary)

सन् 1936 के सोवियत संविधान द्वारा रूस में एक संघीय सर्वोच्च न्यायालय और सम्मिलित राज्यों के सर्वोच्च न्यायालय (प्रत्येक में एक एक) प्रादेशिक न्यायालयों क्षेत्रीय न्यायालय और सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्थापित विशेष न्यायालयों की व्यवस्था की गई है। सोवियत संविधान में न्यायपालिका के संगठन की बचल मोटी रूपरेखा ही दी गई है। लेकिन 1938 के जिस कानून के आधार पर रूस की न्यायपालिका के संगठन की व्यवस्था है, उसके अनुसार सम्पूर्ण देश के लिए एक ही न्यायिक ढांचे की व्यवस्था है। सोवियत संघ के न्यायालयों का संगठन केन्द्रीभूत एवं शिखरो-मुखी सिद्धांत के आधार पर किया गया है। जिसके अनुसार समान स्तर के अनेक जन-न्यायालय हैं उनके ऊपर उत्तरोत्तर क्रमशः अपेक्षाकृत अधिक शक्ति वाला न्यायालय संगठित हैं जिनको अपने नीचे के न्यायालयों पर निरीक्षण और नियंत्रण करने का शक्तिया प्राप्त हैं। इस उत्तरोत्तर क्रम में सबसे ऊपर का न्यायालय सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ का सर्वोच्च न्यायालय है। यह सम्पूर्ण देश का सर्वाधिक शक्तिशाली न्यायिक अवयव है जिसको देश के सभी न्यायालयों की कार्यवाही पर देख-रेख करने का अधिकार है।

जिन न्यायालयों का उपरोक्त आधार पर निर्माण हुआ है उनमें दो प्रकार के न्यायालय हैं—पहले प्रकार के न्यायालय स्थानीय न्यायालय हैं जिनमें साथी अथवा पचायती न्यायालय (Conradely Courts) तथा जन-न्यायालय (People's Courts) सम्मिलित हैं। इनके ऊपर के स्तर के न्यायालय प्रादेशिक (Territorial) और क्षेत्रीय (Regional) हैं। इनसे उच्च स्तर के न्यायालय स्वशासित गणराज्य (Autonomous Republics) और संघीय गणराज्य (Union Republics) के सर्वोच्च न्यायालय हैं। उच्चतम स्तर के न्यायालय विशेष न्यायालय (Special Courts) और संघ का सर्वोच्च न्यायालय (Federal Supreme Court) हैं।

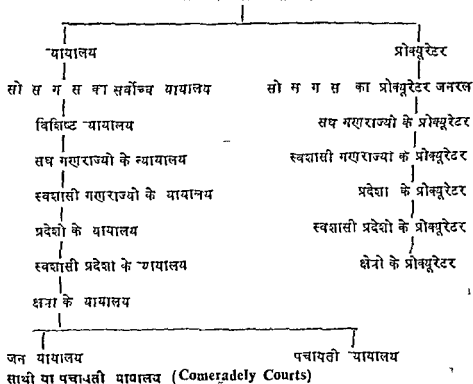
सोवियत संघ की न्यायिक शृंखला केन्द्रीभूत और शिखरो-मुखी होने के साथ साथ दोहरी भी है। न्यायालयों के ही साथ-साथ रूस में प्रोक्युरेटरा (Procurators) का भी क्रम चलता रहता है। प्रोक्युरेटरा के क्रम में सर्वोच्च स्थान सोवियत संघ प्रोक्युरेटर जनरल (Procurator General) का है जिसे

सम्पूर्ण सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ के अधिकारियां स सोवियत सघ के कानूनो का पालन करान का अधिकार होता है। सोवियत सघ के प्राक्पूरेटर जनरल के पास क्रमशः सघीय गणराज्या के प्रोक्पूरेटर, स्वशासी गणराज्या के प्रोक्पूरेटर और जन पदो व प्रदेशा आदि के प्रोक्पूरेटर होते हैं जिनकी नियुक्ति प्रोक्पूरेटर जनरल द्वारा की जाती है। इसका नीचे क्षत्र, नगर और जिले के प्रोक्पूरेटर भी होते हैं जिनकी नियुक्ति सम्बंधित सघीय गणराज्य के प्रोक्पूरेटर द्वारा की जाती है किन्तु इस पर प्रोक्पूरेटर जनरल की स्वीकृति आवश्यक होती है।

इस प्रकार स्पष्ट है कि सोवियत सघ की 'याय-व्यवस्था दो प्रकार की संस्थाओं में संगठित है—'यायालय और प्रोक्पूरेटर। यह दोनों ही संस्थाओं के द्विभूत एव दिक्करो-मुखी सिद्धांत पर संगठित होती है। क्रमशः उच्च-स्तर की संस्था का नीचे की सब संस्थाओं पर नियंत्रण के अधिकार होते हैं।

सोवियत सघ की 'यायिक व्यवस्था का निम्नांकित चार्ट से सरलतापूर्वक समझा जा सकता है।

याय व्यवस्था का संगठन



ये यायालय सोवियत सघ के 'यायालयों के उत्तरोत्तर क्रम के नियमित क्रम नहीं हैं। इनके संगठन द्वारा इनकी कार्यवाही औपचारिक नियमों से प्रतिबंधित नहीं होती। इनके 'यायाधीशों अथवा पचा का 'याय व्यवस्था के विषय में प्रायः ज्ञान नहीं होता। वे अपने विवेकानुसार ही 'याय करते हैं। उन्हें जिस समुदाय

का न्यायालय होता है उसी के व्यक्ति चुनते हैं। ऐसे न्यायालयों की स्थापना फविट्रयो, जेला और ग्रय सस्थाओं में की जाती है, जहाँ ये उनमें काम करने वाले लोगों के जन समूहों के पारस्परिक झगडा का निपटारा करती हैं। ये साधारण विवादों को सुनते हैं, सद्विवेक से अपने न्याय देते हैं और अभियुक्तों की निन्दा झिडकी या लगभग 50 रूबल तक का आर्थिक दण्ड दे सकते हैं।

जन न्यायालय (People's Courts)

नियमित न्यायालयों की शृंखला में सबसे नीचे के न्यायालय जन-न्यायालय होते हैं जिन्हें जिला न्यायालय (District Courts) भी कहा जाता है, क्योंकि प्रायः प्रत्येक जिले में एक ऐसा न्यायालय होता है। इनमें प्रायः एक न्यायाधीश (Judge), दो सहायक न्यायाधिकारी या जन-निर्धारक (Assessors) कार्य करते हैं। इनका निर्वाचन जिले के नागरिकों द्वारा सावजनिक प्रत्यक्ष और समान मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान प्रणाली के द्वारा 3 वर्ष के लिए होता है।

जन-न्यायालयों का अधिकार क्षेत्र केवल प्रारम्भिक (Original) होता है। दीवानी और फौजदारी दोनों ही मामलों को ये सुनवाई करते हैं। दीवानी क्षेत्र में इनके अधिकार क्षेत्र में सम्पत्ति (Property), धर्म संबंधी कानून (Labour Laws), भरण व्यय (Alimony), उत्तराधिकार (Inheritance) तथा सम्बन्ध-विच्छेद (Divorce) के मुकदमों आते हैं। फौजदारी क्षेत्र में ये न्यायालय मार-पीट, हत्या, नागरिकों की स्वतन्त्रता और सम्मान के अपहरण, सम्पत्ति के अधिकार के दुरुपयोग, गबन, कर्तव्य की अदायगी चुनौती और कानून के उल्लंघन आदि से सम्बन्धित अभियोगों को सुनवायी करता है। इन न्यायालयों के न्यायाधीशों का यह कर्तव्य समझा जाता है कि वे समय-समय पर अपने कार्यों और अपने न्यायालयों के कार्यों से मतदाताओं को परिचित करावें। जन न्यायालयों के न्यायाधीशों से मतदाता अंतर्गुप्त होने पर उन्हें बाधित बुला सकते हैं।

जन न्यायालयों और गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालयों के बीच के न्यायालय

जन-न्यायालयों के ऊपर क्षेत्रीय (Territorial) प्रांतीय (Provincial), प्रादेशिक (Regional) और स्वाधीन प्रदेशों (Autonomous regions) के न्यायालय हैं। इन न्यायालयों के न्यायाधीश तथा अदालत में उनकी सीमितता के द्वारा चुने जाते हैं। इनकी अवधि 5 वर्ष की होती है। इन न्यायालयों के प्राथमिक अधिकार क्षेत्र में कुछ अधिक गम्भीर अपराधों वाले मुकदमों जैसे-समाजवाद-प्रवस्था के विरुद्ध की गई आपराधिकता, समाजवादी सम्पत्ति की चोरी और व दावानी मुकदमों जिनमें राज्य या सावजनिक संस्थाएँ, यादी या प्रतिवादी हों आते हैं। ये न्यायालय अपने अपने क्षेत्रों के जन-न्यायालयों के विषय पुनरावलोकन (Review) का भी कार्य करते हैं। एक न्यायालय में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष और एक सहायक अध्यक्ष होते हैं।

स्वशासी एवं सघीय गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय

इन न्यायालयों का निर्वाचन महा की संसद में निर्वाचन द्वारा 5 वर्ष की अवधि के लिए किया जाता है। स्वाधीन गणराज्यों और उपाय गणराज्यों में

प्रत्येक में अपना अपना सर्वाच्च यायालय होता है। इसके क्षेत्राधिकार में दीवानी तथा फौजदारी, दोनों प्रकार के महत्त्वपूर्ण अभियोग आते हैं। इन यायालयों का कार्य अपने-से-नीचे के यायालयों के कार्य की देयरत करना और उनके निर्णयों पर पुनर्विचार करना होता है। इस प्रकार का पुनर्विचार वे यागानय सोवियत सभ के प्रोक््यूरेटर जनरल, सोवियत सभ के सर्वोच्च यायालय के अध्यक्ष, सघीय गणराज्यों के प्रोक््यूरेटर और सघीय गणराज्यों के सर्वोच्च यायालय के अध्यक्ष के विरोध पर कर सकते हैं।

स्वशासी एव सघीय गणराज्य के सर्वोच्च यायालयों को कुछ महत्त्वपूर्ण दीवानी और फौजदारी मामला में प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त है। उदाहरणार्थ, उन मामलों में यह यायालय प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार का उपभोग करते हैं जिनमें उच्च सरकारी अधिकारी फने हों, जो विषय अथवा मामले से सम्बन्धित सघीय गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम ने या उसके प्रोक््यूरेटर न अथवा गृह मन्त्रालय ने उनके पास विचारार्थ भेजे हों, अथवा जिनकी सुनवाई करने का निर्णय न्यायालय ने स्वयं किया हो।

विशिष्ट यायालय (Special Courts)

सोवियत सभ के सर्वोच्च यायालय के पश्चात् अतिरिक्त नम्बर पर देश में अनेक विशिष्ट यायालय (Special Courts) हैं। ये यायालय देश के सभी भागों में पाये जाते हैं। सोवियत सभ की सर्वाच्च सोवियत इन यायालयों का क्षेत्र आवश्यकतानुसार घटा-बढ़ा सकती है और वह ऐसे नवान यायालयों की स्थापना भी कर सकती है। इन यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील सर्वोच्च सभ के सर्वोच्च यायालय में सम्बन्धित विभाग (Collegium) के समक्ष की जा सकती है। रूस के विशिष्ट यायालय में उदाहरण-स्वरूप तरुण न्यायालय (Juvenile) भूमि यायालय (Land Courts) विवाचन यायालय (Courts of Arbitration), सैनिक यायालय आदि को लिया जा सकता है। सघीय स्तर के यायालय होने के कारण इनके प्रावधान सम्पूर्ण देश पर हैं। ये यायालय मुख्य रूप से दो भागों में बाटे जा सकते हैं—(1) सैनिक यायालय (Military Tribunals) एव (2) माग यायालय (Line Courts)।

सैनिक यायालय में केवल सैनिकों के ही अभियोग नहीं सुने जाते बल्कि कभी-कभी नागरिकों के अभियोगों को भी सुना जाता है। इन न्यायालयों के गठन का मुख्य लक्ष्य यह है कि सोवियत सभ की सत्य शक्ति में अभिवृद्धि हो और सना में अनुशासन बना रहे। सैनिक अपराधों की विरोधी एव शासन विरोधी अपराधों के अभियुक्तों के विरुद्ध ये सैनिक यायालय कार्य करते हैं। देशद्रोह तथा विश्वासघात के मामले भी इन सैनिक यायालयों में ही आते हैं। सैनिक यायालयों की स्थापना प्रायः उन स्थानों पर की जाती है जहाँ सना ठहरती है अथवा जहाँ सैनिक गठन के द्र होते हैं।

माग अथवा यातायात यायालयों की स्थापना यातायात के द्रा पर की जाती है। ये यायालय रेल और सड़क यातायात तथा जल यातायात से सम्बन्धित मुकदमा

को सुनवाई करते हैं। श्रमिक अनुशासन को भंग करने वाले और यातायात को हानि पहुँचाने वाले अपराधियों के विरुद्ध मुकदमा चलाने का अधिकार इन न्यायालयों के कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत है।

सोवियत संघ में बहुत से प्रभियोग विवाचन न्यायालयों (Arbitration Tribunals) द्वारा सुने जाते हैं। सोवियत संघ की सरकार इन न्यायालयों को दो या अधिक राज्य व्यवसायियों के झगड़ों को निर्णित करने के लिए नियुक्त करती है।

सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय (The Supreme Court of the U S S R)

संगठन व कार्यविधि—उपरोक्त सभी न्यायालयों के शीर्ष पर सघीय गणराज्य सोवियत समाजवादी गणराज्य का सर्वोच्च न्यायालय है। इसमें एक अध्यक्ष (Chairman), एक उपाध्यक्ष (Deputy Chairman) अनेक न्यायाधीश और कुछ सहायक न्यायाधीश या जन निर्धारक (Assessors) होते हैं। यह इतना बड़ा निकाय है कि सन् 1951 में इसमें 79 न्यायाधीश तथा 35 एससस थे। इस सर्वोच्च न्यायिक मण्डल का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के दोना सदन की संयुक्त बैठक द्वारा पांच वर्षों के लिए किया जाता है। पांच वर्षों की अवधि के अन्दर सोवियत न्यायाधीश पदच्युत किये जा सकते हैं, यदि सर्वोच्च सोवियत की सहमति से प्रोक््यूरेटर जनरल पर फौजदारी कार्यवाही कर रखी हो। सोवियत सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या संविधान द्वारा निर्धारित नहीं की गई है, अतः यह परिवर्तनशील है।

यह न्यायालय मौलिक तथा अपीलीय दानों क्षेत्राधिकारों का उपभोग करता है। इसको कार्य की सुविधा के लिए पांच भागों में विभाजित कर दिया गया है— (1) फौजदारी (Criminal), (2) दीवानी (Civil), (3) सैनिक (Military), (4) रेलवे (Railway), एवं (5) जल यातायात (Water Transport)। न्यायालय का कोई विभाग (Collegium) जब किसी मामले को सुनवाई प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के न्यायालय के रूप में करता है, तो उसमें एक न्यायाधीश और दो एससस न्यायिक कार्य करते हैं। जब कोई विभाग अपीलीय न्यायालय के रूप में किसी मामले की सुनवाई करता है तो उसमें तीन न्यायाधीश कार्य करते हैं। अध्यक्ष (Chairman) किसी भी मुकदमे में किसी भी विभाग की अध्यक्षता कर सकता है। वह किसी विभाग या सघीय गणराज्य के किसी भी न्यायालय के विचाराधीन किसी भी मुकदमे को सर्वोच्च न्यायालय की पूर्ण सभा के समक्ष निणयार्थ रख सकता है। न्यायालय की पूरी बैठक (Full Bench of Plenum) दो महीने में एक बार अवश्य होती है जिसमें न्यायालय के विविध विभागों के उच्च निणय (Judgements), अभिमतो (Verdicts) तथा व्यवस्थापना (Rulings) पर पुनर्विचार (Review) किया जाता है जो उसके समक्ष सम्बन्धित न्यायालय के अध्यक्ष अथवा प्रोक््यूरेटर जनरल द्वारा विचाराय प्रस्तुत किये जाते हैं। इस प्रकार की पूरी बैठक में न्यायालय काय विधि सम्बन्धी सामान्य नियमों का निर्माण करते हैं। ऐसी बैठक में प्रोक््यूरेटर जनरल की उपस्थिति अनिवार्य होती है और न्यायमंत्रि यदि चाहे तो उसमें भाग ले सकता है।

अधिकार व कार्य—सोवियत सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार बहुमुखी हैं। दीवानी और फौजदारी दोनों ही प्रकार के मुकदमा में इनके अधिकार प्रारम्भिक (Original) और अपीलिय (Appellate) दोनों प्रकार के होते हैं। प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र में दीवानी और फौजदारी के केवल बहुत गम्भीर तथा महत्वपूर्ण मामले आते हैं, जैसे क्रांति विरोधी काय, या समाजवादी सम्पत्ति का क्षति पहुँचाना। प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के अंतर्गत ही सघीय गणराज्यों के मध्य उठने वाले विवाद भी आते हैं। अपीलिय न्यायालय के रूप में यह निम्नतर न्यायालयों के निर्णयों पर पुनर्विचार भी कर सकता है। उक्त निम्नतर न्यायालयों में सघीय गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय और सोवियत संघ के विशेष न्यायालय भी सम्मिलित हैं। किसी भी न्यायालय के निर्णय पर सर्वोच्च न्यायालय पुनः अपनी इच्छा से भी पुनर्विचार कर सकता है। अध्यक्ष और प्राक्कुरेटर जनरल अपनी इच्छा से भी किसी निम्न स्तरीय न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत मामले को सर्वोच्च न्यायालय के विचाराय उठा सकते हैं।

सर्वोच्च न्यायालय का प्रमुख कर्तव्य नायिक कार्य को इस प्रकार संचालित करना है कि जिसमें समाजवादी व्यवस्था का संरक्षण हो सके। सर्वोच्च न्यायालय के रूप में अपने निम्न स्तर के न्यायालयों के कार्यों का पर्यवेक्षण करना और सम्पूर्ण संघ की नाय व्यवस्था को एक सा बनाना भी उसका प्रमुख कर्तव्य है। अपने निम्न स्तर के न्यायालयों, कानूनों को क्रियाचित किस प्रकार करते हैं यह देखना भी सर्वोच्च न्यायालय का कार्य है।

स्थिति—सर्वोच्च न्यायालय सर्वोच्च सोवियत के कानूनों का, उसके प्रेसीडियम के अध्यादेशों का अथवा मंत्रपरिषद् के आदेशों को इस आधार पर रद्द नहीं कर सकता कि ये संविधान की व्यवस्था के प्रतिभूल हैं। संविधान की व्याख्या का कार्य तो सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम करती है। सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति की सीमा का निर्देशित करते हुए टुरोविनर (Turbiner) कहता है कि संयुक्त राज्य अमेरिका में सुप्रीम कोर्ट को संविधान की रक्षा करने के लिए कानूनों की बधता (Constitutionality) को संश्लेषित (Verification) करने का काम दिया है। हम शक्ति केन्द्रित करने के विचार से यह कार्य केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति और उसके प्रेसीडियम को सौंपते हैं। सघीय सुप्रीम कोर्ट केवल परामर्श देता है।

सोवियत संघ में नायपालिका अमेरिका का भाति सरकार का एक स्वतंत्र अङ्ग नहीं है, वरन् वह प्रशासन का एक विभाग है। सोवियत रूस के एक नायापोल पालियारस्की (Poliansky) ने स्वयं इस विषय में स्पष्टतः कहा है कि वास्तविक मामलों का परीक्षण करते समय सरकार की सामान्य नीति पर चर्चा या मतभेद नायापोलिया का स्वतंत्रता से बाहर का बात मिल्तुन नहीं है। नायपालिका राज्य मन्त्रालय का एक अङ्ग है प्रायः इस कारण वह राजनीति में अलग नहीं हो सकती। नायपालिका के राजनीति में अलग रहने का मास विन्हा या परिस्थितियों में घोर नहीं भी पूरा नहीं होता। यहाँ कारण है कि सर्वोच्च सोवियत ने नायापोल केवल वही व्यक्ति बन पाए हैं जिन्होंने साम्यवादी सिद्धान्तों और कार्यक्रमों में अपना पूरा विश्वास निहित किया है अथवा जो साम्यवादी विचारधारा में अलग समझ रहे हैं।

इसके अतिरिक्त प्रोक्यूरेटर जनरल तथा 'याय मन्त्री के सर्वोच्च न्यायालय की पूरी बठाना में विधिवत् भाग लेने की व्यवस्था भी 'यायाधीशों की स्थित-प्रता में बाधक है क्योंकि वे 'यायालयों के निर्णयों में हस्तक्षेप कर सकते हैं और 'यायालयों के निर्णय सरकारी दृष्टिकोण से प्रभावित हो सकते हैं।

सोवियत संघ का प्रोक्यूरेटर जनरल (Procurator General of the USSR)

महत्त्व, पद की श्रृंखला एवं नियुक्ति

सोवियत संघ में प्रोक्यूरेटर जनरल का स्थान बहुत महत्वपूर्ण है। कानून को सम्पूर्ण देश में समान रूप से लागू कराने का कार्य प्रमुखतः इसी का है।

प्रोक्यूरेटर का पद केन्द्र और इकाइयों दोनों में ही होता है। केन्द्र पर उसे सोवियत संघ का प्रोक्यूरेटर जनरल कहा जाता है और उससे नीचे के स्तर पर उसे प्रोक्यूरेटर कहा जाता है। धारा 114 के अनुसार केन्द्र का प्रोक्यूरेटर जनरल सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा 7 वर्ष के लिए चुना जाता है। धारा 115 के अनुसार प्रोक्यूरेटर जनरल ही प्रत्येक सघीय गणतन्त्र (Union Republic), स्वशासन गणतन्त्र (Autonomous Republic), स्वशासित क्षेत्र (Autonomous region) प्रदेश (Territory) तथा खण्ड (Region) में प्रोक्यूरेटर की नियुक्ति पांच वर्ष के लिए करते हैं। सघीय गणतन्त्रों (Union Republics) के प्रोक्यूरेटर जिला व नगरों के स्थानीय प्रोक्यूरेटरों की नियुक्ति करते हैं, लेकिन ऐसी नियुक्तियों पर उन्हें प्रोक्यूरेटर जनरल की स्वीकृति लेनी पड़ती है। इसका कार्यकाल भी पांच वर्ष का होता है।

अधिकार एवं कार्य

सोवियत संविधान की धारा 113 के अनुसार 'सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ के सब मंत्रियों और उनके अधीनस्थ संस्थाओं तथा कमचारियों व नागरिकों द्वारा कानून का पूरा पालन कराने की पर्यवेक्षण सम्बन्धी सर्वोच्च शक्ति सामान्यतः सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ के प्रोक्यूरेटर जनरल में निहित है।' प्रोक्यूरेटर जनरल और उसके अधीन अन्य प्रोक्यूरेटरगण अभियोग पक्ष (Prosecution) के रूप में कार्य करते हैं चाहे वे राज्य की ओर से अभियोग पक्ष के रूप में कार्य करें अथवा किसी नागरिक की ओर से अभियोगकर्ता बनें। सार्वजनिक अधिकारियों, सरकारी विभागों और प्राइवेट नागरिकों द्वारा कानूनों का ठीक ठाक पालन किया जाता है अथवा नहीं इसकी देखभाल करना प्रोक्यूरेटरों का कर्तव्य है। उन्हें किसी भी राजकीय अङ्ग अथवा कमचारी के अवध निर्णयों के विरुद्ध अपील करने का अधिकार है। वे फौजदारी मामलों, उनमें सम्मिलित परिस्थितियों और संस्थाओं की अधिकार सीमा पर नियंत्रण रखते हैं। वे राज्य की ओर से फौजदारी मामलों में बकालत करते हैं। वे 'यायालयों के निर्णयों की वधानिकता का परीक्षण कर उनके विरुद्ध अपील कर सकते हैं। वे यह भी देख सकते हैं कि 'न्यायालयों के निर्णय ठीक प्रकार से लागू किये जा रहे हैं या नहीं। उन्हें एम मामलों में हस्तक्षेप करने व अपील का प्रबंध कराने का भी अधिकार है जिसमें वह यह समझ कि 'याय

उचित हुआ है अथवा यह समझें कि दण्ड कम या अधिक दिया गया है। उन्हे यह भी अधिकार है कि वे कानून भंग करने वाले किसी भी नागरिक या सरकारी कर्मचारी को गिरफ्तार करने का आदेश जारी कर सकें। प्रोक्यूरेटर जनरल का यह अधिकार है कि वह किसी भी न्यायालय के किसी भी मुकदम को हटाकर सघीय सर्वोच्च न्यायालय में सुनवाई के लिए ला सके। वस्तुतः प्रोक्यूरेटर जनरल सावजनिक अधिकारियां को होश में रखता है जिससे वे कानूना का उल्लंघन नहीं कर पाते। इसीलिये सोवियत लेखक प्रोक्यूरेटर विभाग को सोवियत नागरिका की स्वतंत्रता और हितों का संरक्षक कहते हैं। प्रोक्यूरेटर जनरल विशेष रूप से क्रांति विरोधी अपराधों के प्रति सजग रहता है। उसका एक विशेष अधिकार यह है कि वह सभ के सर्वोच्च न्यायालय की सम्पूर्ण बैठक में भाग ले सकता है। किसी किसी मामले में तो उसे अभियोगचाराक (Prosecutor) व न्यायाधीश (Judge) दोनों ही का काम करना पड़ता है।

प्रोक्यूरेटर जनरल मंत्री-परिषद का सदस्य नहीं होता। वह न्यायमन्त्री अथवा किसी अन्य मंत्री के अधीन नहीं होता। वह एक स्वतंत्र अधिकारी है जो केवल सोवियत सभ की सर्वोच्च सविधान के अधीन रहता है।

स्पष्ट है कि प्रोक्यूरेटर का पद रूस के प्रशासन का एक ऐसा पद है, जो न्यायिक प्रक्रिया को पूरी तरह से प्रभावित कर सकता है। इस पद पर प्रायः साम्यवादी दल का माय नेता ही नियुक्त किया जाता है। इस प्रकार न्यायिक व्यवस्था के समान ही प्रोक्यूरेटर जनरल का पद भी साम्यवादी दल के नियंत्रण में सवहारा वर्ग के अधिनायकवाद का मुख्य आधार और उसकी मुख्य शक्ति है।

सोवियत न्याय व्यवस्था का मूल्यांकन (Evaluation of the Soviet Judicial System)

सोवियत न्याय व्यवस्था की पश्चिमी नाकतंत्रों द्वारा कठोर आलोचना की जाती है। यह कहा जाता है कि सोवियत न्याय-व्यवस्था के जो कतिपय उच्च आदर्श सविधान में निहित हैं, वे केवल सद्भावपूर्ण रूप में ही मत्स्य हैं। सविधान में कानून के समक्ष सबकी समानता का आदेश स्थापित किया गया है परन्तु व्यवहार में स्थिति इसके विपरीत है। कानून के समक्ष समानता केवल उन लोगों के लिए है जो साम्यवादी हैं अथवा कम से कम साम्यवाद के भक्त हैं। अन्य लोगों के लिए समानता का अर्थ निरूप्य ही यह नहीं होता जो साम्यवाद के भक्तों के लिए होता है। अन्य लोगों को 'लोगों का दुश्मन' (Enemy of the people), 'गद्दार' (Traitor) अथवा ऐसे ही अन्य नामों से सम्बोधित किया जाता है और उनके लिये समानता केवल एक आगजनी बात बन कर रह जाती है। वस्तुतः सोवियत सभ में न्यायालयों के नियम निष्पक्ष कानून पर आधारित न होकर क्रांतिकारी मायकता (Revolutionary Expediency) पर आधारित होते हैं।

सोवियत सविधान की धारा 127 के अन्तर्गत यह व्यवस्था है कि किसी के नियम या प्रोक्यूरेटर की स्वीकृति के बिना किसी भी व्यक्ति का

गिरफ्तार नहीं किया जाए।" परन्तु यह व्यवस्था भी व्यवहार में उल्टी है। प्रोक््यूरेटर प्रत्येक स्तर पर ऐसे व्यक्ति होते हैं जो साम्यवादी दल के जाने माने नेता होते हैं अथवा साम्यवाद के प्रबल भक्त होने हैं। अतः जिस व्यक्ति को भी गिरफ्तारी करने की आवश्यकता शासक दल समझे, उसको गिरफ्तारी की व्यवस्था बड़ी सुगमता से हो जाती है। साथ ही राजनीतिक पुलिस को भी अधिकार है कि वह किसी भी व्यक्ति को बिना मुकदमे के ही "प्रशासनिक देश निकाला" (Administrative Exile) दे दे। ऐसी परिस्थिति में यह स्पष्ट है कि वैयक्तिक स्वतन्त्रता की दृष्टि से सोवियत न्याय-व्यवस्था का कोई व्यवहारिक मूल्य नहीं रह जाता।

न्यायपालिका की स्वतन्त्रता की बात की तो चर्चा ही व्यर्थ है। सोवियत न्याय व्यवस्था इस तथ्य को स्वतः प्रमाणित करती है कि सोवियत संघ में न्यायपालिका को ग्रेट-ब्रिटेन या संयुक्त राज्य अमेरिका की भांति शासन का एक पृथक एवं स्वतन्त्र अंग नहीं समझा जाता अपितु उसे अथवा प्रशासकीय विभागों के समान राज्य के नियमित प्रशासकीय ढांचे का एक भाग मात्र माना जाता है। सोवियत संघ में विधि-यायालय पाश्चात्य देशों के न्यायालयों की भांति स्वतन्त्र पद का उपभोग नहीं करते यह बात इस तथ्य से भी स्पष्ट है कि उन्हें न्याय का प्रशासन (Administration of Justice) राज्य के विधि-अधिकारियों के महयोग द्वारा करना होता है। रूस में न्याय विभाग सरकार द्वारा प्रतिपादित नीति को स्वीकार करता है और उसके उल्लंघन-कर्ताओं को दण्ड देता है। वह नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करता है, किन्तु उसका यह कर्तव्य नहीं है कि वह सरकार द्वारा हस्तक्षेप के विरुद्ध नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करे। इन सबके अतिरिक्त न्याय विभाग की स्वतन्त्रता इस दृष्टि से भी सदेहास्पद है कि सोवियत संघ में साम्यवादी दल उसके भी ऊपर है। इसके अतिरिक्त सोवियत न्याय-व्यवस्था केन्द्रीयकरण को सिंकार है। साम्यवादी दल के एकदम ही अधिकार, प्रोक््यूरेटर जनरल और उच्च न्यायालयों द्वारा निम्न न्यायालयों के निरोक्षण के कारण केन्द्रीयकरण की मात्रा बहुत बढ़ गई है।

इन सब आलोचनाओं में सत्य का यद्यपि पर्याप्त अंश है तथापि यह नहीं माना जा सकता कि सोवियत न्याय व्यवस्था गुणा से सर्वथा हीन है। लॉस्की ने सोवियत न्याय व्यवस्था की बहुत प्रशंसा की है। वह न्यायालयों के संगठन और कार्य विधि से बड़ा प्रभावित हुआ है। अतः भारतीय न्यायाधीश और विधि-वेत्ताओं ने जिन्होंने सोवियत संघ का दौरा किया है सोवियत न्याय-व्यवस्था के अनेक गुणों को बतलाया है। सोवियत न्याय-व्यवस्था ने अपने उद्देश्य की पूर्ति में जितनी सफलता प्राप्त की है उतनी सफलता शायद ही किसी अन्य देश की न्यायपालिका ने की होगी।

8

अङ्गीभूत इकाइयों का शासन (ADMINISTRATION OF FEDERATING UNITS)

"इकाइयों को सिर्फं विशुद्ध स्थानीय प्रकृति
के सारे मामलों में कुछ प्रश्न तक
इच्छानुसार कार्य करने की
स्वतन्त्रता है।"

—प्लारिंस्की

सोवियत संघ भारत और संयुक्त राज्य अमेरिका कि भांति एक सगठनात्मक राज्य है जिसमें प्रादेशिक इकाइयाँ सम्मिलित हैं। ये प्रादेशिक इकाइयाँ समान स्तर पर कुछ अधिकारों को प्रदान करके एक केन्द्रीय सरकार का निर्माण करती हैं। केन्द्रीय सरकार की शक्तियों को संविधान की धारा 14 में प्रणालित कर दिया गया है। इसके बाहर केन्द्र को कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। इस प्रकार अवशिष्ट विषयों पर अधिकार केन्द्र का न होकर इकाई राज्यों का रखा गया है। सब मिलाकर निम्नलिखित इकाइयाँ सोवियत संघ में सम्मिलित हैं—

1 संघ गणराज्य (Union Republics)	15
2 स्वशासी गणराज्य (Autonomous Republics)	17
3 स्वशासी क्षेत्र (Autonomous Regions)	9
4 राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas)	10

संघ गणराज्य

इसको अवयवी इकाइयाँ में सर्वाच्च स्थान प्राप्त है और इनका स्थिति बहुत कुछ संयुक्त राज्य अमेरिका अथवा भारत के राज्यों जैसी है। वर्तमान समय में संविधान की धारा 13 के अन्तर्गत सोवियत संघ में 15 संघ गणराज्य हैं—

- 1 रशियन सोवियत सघात्मक समाजवादी गणराज्य
(The Russian Soviet Federated Socialist Republic)
- 2 यूक्रेनियन सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Ukrainian Soviet Socialist Republic)
- 3 बेलो रशियन सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Byelo-Russian Soviet Socialist Republic)
- 4 अज़रबैजान सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Azerbaijan Soviet Socialist Republic)

- 5 जाजियन सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Georgian Soviet Socialist Republic)
- 6 कजाक सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Kazakh Soviet Socialist Republic)
- 7 आरमीनियन सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Armenian Soviet Socialist Republic)
- 8 तुकमान सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Turkman Soviet Socialist Republic)
- 9 टाजिक सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Tajik Soviet Socialist Republic)
- 10 उजबेक सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Uzbek Soviet Socialist Republic)
- 11 किरगीज सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Kirghiz Soviet Socialist Republic)
- 12 लातवियन सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Latvian Soviet Socialist Republic)
- 13 लिथुवियन सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Lithuanian Soviet Socialist Republic)
- 14 ऐस्टोनियन सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Estonian Soviet Socialist Republic)
- 15 मोलडेवियन सोवियत समाजवादी गणराज्य
(The Moldvian Soviet Socialist Republic)

इनमें से अनेक उप-राज्य स्वतंत्र गणतंत्र सभ हैं, जिनके अंदर और छोटे छोटे राज्य हैं। इसी कारण सोवियत सभ को सभा का सभ (Federation of Federations) कहा जाता है। इन पर यह सभ गणराज्या में से प्रत्येक स्वशासी गणराज्य स्वशासी क्षेत्र और राष्ट्रीय क्षेत्र में विभक्त है।

सभ गणराज्य सोवियत सभ की मूलभूत इकाइया हैं। ये सीमित क्षेत्र में प्रभुसत्ता-सम्पन्न हैं। ये स्वेच्छा से सभ के सदस्य हो सकते हैं और स्वेच्छा से अलग भी हो सकते हैं। सघीय सविधान में इन सभ गणराज्या के प्रशासकीय ढांचे को रूपरेखा दी गई है। इसी ढांचे के अंतर्गत प्रत्येक गणराज्य अपने सविधान का निर्माण कर सकता है। अतः उनके प्रशासन के अवयव के द्वीय अथवा सघीय प्रशासनिक अवयवों की ही भांति हैं और उनकी सामन व्यवस्था अखिल सभ की सामन व्यवस्था के ही समान है। सोवियत सभ के अनुरूप ही सभ गणराज्यों में सर्वोच्च सोवियत, प्रेसीडियम मंत्रिपरिषद् और सर्वोच्च न्यायालय हैं। इस स्थल पर यह भ्रम उत्पन्न हो सकता है कि तू कि सभ गणराज्या के प्रशासनिक उपकरणों के नाम के साथ 'सर्वोच्च विधान' लगता है अतः उनकी सत्ता भी सर्वोच्च ही होगी, अर्थात् उन पर अखिल सभ का नियंत्रण नहीं होगा। परन्तु वास्तविक स्थिति यह नहीं है और उन पर अखिल सघीय उपकरणों का पूर्ण नियंत्रण रहता है।

उदाहरणार्थ, किसी संघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत ऐसा कोई कानून पारित नहीं कर सकती जो सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की इच्छा के विरुद्ध हो। सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून ही भाग्य होता है, यदि वह किसी संघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित कानून के विरुद्ध हो।

संघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत गणराज्य शासन का सर्वोच्च अंग है। यह गणराज्य की व्यवस्थापिका सभा है जिसे गणराज्य के नागरिकों द्वारा चार वर्षों के लिए निर्वाचित किया जाता है। यह एक-सदनीय (Unicameral) है। संघीय संविधान में इसके अधिकारों और कार्यों का उल्लेख मिलता है। संविधान की धारा 60 के अनुसार ये अधिकार और कर्तव्य इस प्रकार हैं—संघीय गणराज्य का शासन विधान पास करना और उसमें सोवियत संघ के संविधान की धारा 16 के उपबन्धों के अंतर्गत संशोधन करना, सम्बन्धित संघ गणराज्य में सम्मिलित स्वशासी गणराज्यों के शासन-विधानों को स्वीकार करना और उनके प्रदेशों की सीमाएँ निर्धारित करना, संघ गणराज्य की क्षत्रिय आर्थिक योजना को और बजट को स्वीकार करना, संघ गणराज्यों के न्यायालयों द्वारा दण्डित अपराधियों को क्षमा प्रदान करना और माफी देना, अंतरराष्ट्रीय सम्बन्धों के मिलसिले में संघ गणराज्य के प्रतिनिधित्व के प्रश्नों को तय करना, संघ गणराज्य की सशक्त को संगठित करने की विधि निश्चित करना आदि। इसके अतिरिक्त प्रेसीडियम, मंत्रिपरिषद् आदि का निर्वाचन करना भी संघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत के प्रमुख काम हैं।

सर्वोच्च सोवियत के सत्रावकाश में उसकी शक्ति के प्रयोग के लिए एक प्रेसीडियम का निर्वाचन होता है। सोवियत संघ के संविधान की धारा 61 के अनुसार संघ गणराज्य का सर्वोच्च सोवियत अपने प्रेसीडियम का निर्वाचन करती है। इस प्रेसीडियम के अधिकारों को संघ गणराज्य का शासन विधान परिगणित करता है। संघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम की स्थिति अपने क्षेत्र में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम की ही तरह होती है। यह धारणित्या जारी करती है और सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है।

संघ गणराज्य की सर्वोच्च कार्यपालिका और प्रशासकीय शक्ति एक मंत्रिपरिषद् में निहित है जिसका चुनाव सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। इसमें अध्यक्ष एक उपाध्यक्ष मंत्रिमण्डल तथा अनेक आयोगों व समितियों के अध्यक्ष होते हैं। संघ सरकार की तरह यहाँ भी दो प्रकार के मंत्रान्तर्गत होते हैं—संघ गणराज्यिक (Union Republican) और गणराज्यिक (Republican)। संघ गणराज्य की मंत्रिपरिषद् सोवियत संघ गणराज्य के कानूनों तथा आदेशों के आधार पर नियुक्त करती है और उन कानूनों को लागू करने की भी समुचित व्यवस्था करती है। संघ गणराज्य की मंत्रिपरिषद् को स्वशासी गणराज्यों की मंत्रिपरिषदों के नियुक्त और आदेशों को निरन्तर करने का अधिकार प्राप्त है। वे अपने जन-सदा, क्षेत्रों और स्वशासी क्षेत्रों की श्रमिक जनता के प्रतिनिधियों की सोवियतों की कार्यकारिणी समितियों के नियुक्त तथा आदेशों का भी रद्द कर सकती हैं। संघ

शाखाओं का संचालन करते हैं। सोवियत-संघ और सघ गणराज्य के कानूनों, सोवियत सघ और सघ गणराज्य को मन्त्रि-परिषद् के नियमों व आदेशों तथा सोवियत सघ के अखिल सघीय मन्त्रालयों के आदेशों एवं निर्देशनों के आधार पर उनकी क्रियावित करने के लिए, सघ गणराज्य के मन्त्री अपने अपने मन्त्रालयों के अधिकार क्षेत्र की सीमा के अन्तर्गत आदेश प्रदान करते हैं और निर्देश प्रसारित करते हैं।

सघ गणराज्य के सर्वोच्च न्यायालय के संगठन अधिकार क्षेत्र आदि के ऊपर सोवियत सघ की न्याय व्यवस्था वाले अध्याय में पर्याप्त रूप से प्रकाश डाल दिया गया है। यहाँ इतना ही लिखना पर्याप्त है कि इनके क्षेत्राधिकार में दोबानी और फौजदारी दोनों प्रकार के महत्त्वपूर्ण अभियोग आते हैं। इनका अपने-अपने क्षेत्र के नीचे के सभी न्यायालयों के नियमों को रद्द करने का अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त ये अपने-से निम्न न्यायालयों के न्याय-काय का पुनर्निरीक्षण करते हैं।

यह स्मरणीय है कि सघ गणराज्य केवल सीमित क्षेत्र में ही प्रभुसत्ता-सम्पन्न है, यद्यपि उन पर केन्द्र की पूर्ण नज़र रहती है। सोवियत सघ में इकाइयों को सिद्धान्त ही स्वायत्तता प्राप्त है लेकिन व्यवहार में उनको राजनीतिक स्वतंत्रता नगण्य है और व सघ की प्रशासनिक इकाइयाँ मात्र रह गई हैं। सोवियत सघ में केन्द्रीयकरण इतना अधिक है कि कुछ सांस्कृतिक और विशुद्ध स्थानीय प्रकृति के कार्यों के अतिरिक्त इकाइयों को एकदम स्वतंत्रता प्राप्त नहीं है। सघ संपुष्टक होने का इकाइयों का अधिकार भी व्यवहार की दृष्टि से कोई मूल्य नहीं रखता। सिद्धान्त और व्यवहार के इस अन्तर पर एक 'पूर्ववर्ती अध्याय रूस की सघीय व्यवस्था' के अन्तर्गत विस्तार से प्रकाश डाला जा चुका है।

स्वशासी गणराज्य

स्वशासी गणराज्य सघ राज्यों के अन्तर्गत स्थित है परन्तु स्वशासी गणराज्यों के भी अपने प्रलग प्रलग सविधान होने हैं जो सम्बन्धित सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियतों द्वारा स्वीकृत किये जाते हैं। यह आवश्यक है कि स्वशासी गणराज्य का सविधान सम्बन्धित सघ गणराज्य के प्रतिपूल न हो। इसकी शासन व्यवस्था के मुख्य अंग भी लगभग सघ गणराज्य के अंगों जैसे ही होते हैं—सर्वोच्च सचिवालय प्रेसोडियम और मन्त्रि-परिषद्। व्यवस्थापिका अर्थात् सर्वोच्च सोवियत में निहित होती है। यही एकमात्र विधि निर्मात्री संस्था है। गणराज्य का सविधान अन्तर्ग्रहित करना विधियाँ पारित करना बजट बनाना आदि इसके प्रमुख कार्य हैं। यह अपनी प्रेसोडियम को चुनती है और मन्त्रि-परिषद् का नियुक्त करती है। ये दोनों सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी हैं। मन्त्रि-परिषद् के प्रमुख कार्य आदेश और निगरान जारी करना और स्थानीय संस्थाओं को नियंत्रित करना निम्न इकाइयों के आदेशों या नियमों को निलम्बित या रद्द करना आदि हैं।

स्वशासी प्रदेश एवं राष्ट्रीय क्षेत्र

कुछ अल्प संख्यक जातियों का स्वशासी प्रदेश और राष्ट्रीय क्षेत्रों के रूप में संगठित किया गया है। इन निम्नतम स्तर की प्रशासनिक इकाइयों में जनता और

निर्वाचित श्रम-जीवियों के प्रतिनिधियों की सोवियत (Soviet of the Working Peoples' Deputies) होती है। यह कानून बनाती है और श्रम की कार्यकारिणी समिति का निर्वाचन करती है। शासन की इकाइयों में प्रेसोडियम की व्यवस्था नहीं है, क्योंकि सोवियत की बैठक वर्ष में कम से कम चार बार अवश्य होती है।

स्थानीय शासन

(Local Government)

सोवियत-शासन प्रणाली के सबसे निम्न घरातल पर स्थानीय शासन की संस्थाएँ हैं—प्रांत, प्रदेश, क्षेत्र, जिला, नगर और गाँव। प्रत्येक इकाई में श्रमजीवियों के प्रतिनिधियों की एक सोवियत (Soviet of the Working Peoples' Deputies) होती है, जिसका निर्वाचन नागरिकों द्वारा दो वर्ष के लिए किया जाता है। ये सोवियतें शासन की आधार शिला हैं। इन्हें प्रशासकीय, आर्थिक एवं सांस्कृतिक क्षेत्र में व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। ये शासन प्रबंध को अपने अधीनस्थ समितियों के कार्यों का संचालन करती हैं। सार्वजनिक व्यवस्था स्थापित रखने, कानूनों के पालन और नागरिकों के अधिकारों की सुरक्षा की, ये गारंटी करती हैं। सोवियत सभ और सम्बंधित सभ गणराज्य के कानूनों द्वारा सौंपे गये अधिकारों की सीमा के अंतर्गत निष्पादित करने और आदेश जारी करने का इन्हें अधिकार है। इन सोवियतों को कार्यकारिणी समिति भी होती है। प्रत्येक कार्यकारिणी समिति में प्रशासकीय भाग होते हैं—जैसे वित्त, व्यापार, कृषि, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि। स्थानीय संस्थाओं का अपना न्यायालय भी होता है। यह स्मरणीय है कि सोवियत सभ में यद्यपि इन स्थानीय संस्थाओं को पर्याप्त शक्तियाँ दी गई हैं, लेकिन इसे स्वशासन (Self-Government) की सत्ता देना भ्रामक होगा क्योंकि सोवियत सभ में केन्द्रीयकरण की माँग बहुत अधिक है।

9

रूस की सोवियत प्रणाली (THE SOVIET SYSTEM OF THE USSR)

“सोवियतों ही सवहारा वर्ग
के अधिनायकवाद के शासन
की उपकरण हैं।”

—विशिन्स्की

सघात्मक राज्य होते हुए भी सोवियत सघ मे पर्याप्त केन्द्रीकृत व्यवस्था पाई जाती है। नीचे से लेकर ऊपर तक प्रशासनिक व्यवयव उत्तरोत्तर क्रमश एक दूसरे के अधीन काम करते हैं। सोवियत सघ मे केन्द्रीयकरण की यह व्यवस्था एक अनुपम पद्धति 'सोवियत पद्धति' से प्राप्त एव व्यवहृत की गई है। सोवियतों सोवियत सघ की विचित्र सस्यार्ये हैं जिनकी सहगामी सस्यार्ये विश्व के अर्य किसी भी राज्य म मिलनी दुलभ हैं। रूसियो को इन पर बहुत गर्व है। उनके मतानुसार सोवियत पद्धति के कारण ही रूस की ससदीय व्यवस्था पाश्चात्य पूजोपति दशों की ससदीय व्यवस्था से श्रेष्ठतर है। सोवियतों की व्यवस्था एक ऐसी व्यवस्था है जो रूस की जनता की अपनी व्यवस्था है और जिसमे किसी प्रकार की वग भावना के लिए कोई स्थान नहीं है। सोवियत व्यवस्था के माध्यम से गाव स्तर से लेकर सघ शासन के स्तर तक जन-साधारण शासन काय म भाग ले सकते हैं।

सोवियतों हैं क्या ? उनका स्वरूप

अपने सही अर्थों म सोवियतों रूस की श्रमिक वर्ग की विभिन्न स्तरों पर संगठित निर्वाचित प्रतिनिधि सभार्ये है। 'सोवियत' शब्द रूसी भाषा का शब्द है, जिसका अर्थ होता है परिषद् अथवा पंचायत। इस प्रकार अपने शब्दिक अर्थ म सोवियत जन प्रातनिधिया की एक सभा हुई। परन्तु सोवियत और जन प्रतिनिधि सभा मे महत्वपूर्ण अन्तर यह है कि जन प्रतिनिधि सभा तो सभी वर्गों के व्यक्तियों की प्रतिनिधि-सभा हो सकती है लेकिन सोवियत सब वर्गों के व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व नहीं करती, उसमे केवल श्रमिक वर्ग ही संगठित होता है। इस प्रकार सोवियत एक नवीन प्रकार की प्रतिनिधि परिषद् है जो विपुल रूप स सवहारा वर्ग की सस्यार्ये है। इसमे अर्यान्य प्रतिनिधि सस्यार्ये की तरह चापक वर्ग अर्थात् पूजोपतिया, जमींदारों आदि के, अथवा मिल मालिकों या निकम्मों (Idles)

प्रतिनिधियां को स्थान नहीं मिलता। विदिन्स्की ने लिखा है कि "सोवियतों ही सबहारा वर्ग के अधिनायकवाद के शासन की उपकरण हैं।"

सोवियतों सोवियत समाजवादो गणराज्य सभ की राजनीतिक आधार शिला हैं। सोवियत सभ का सम्पूर्ण शासन सोवियता पर ही आधारित है जो राज्य में विभिन्न स्तर पर संगठित हैं। विभिन्न गणराज्य सोवियत गणराज्य ही कहलाते हैं और उनके सभ को सोवियत सभ कहा जाता है। वास्तव में सरकार की सम्पूर्ण रचना सोवियतों का ही सौपानतंत्र (Hierarchy) है। सोवियत सविधान की धारा 94 के अनुसार देश के प्रत्येक ग्राम नगर जिले, प्रदेश, स्वशासित गणराज्य सभ गणराज्य तथा सोवियत सभ में सोवियता का होना अनिवार्य है। रूस में इन स्वशासन की इकाइयों की एक शृंखला है जिसमें प्रारम्भिक सोवियत, जिला सोवियत, प्रांतीय सोवियत, सभ में गणराज्य की सोवियत, सर्वोच्च सोवियत सम्मिलित हैं। रूसी सोवियतों व्यवस्थापिका, कार्यपालिका और प्रशासकीय तीनों ही प्रकार की संस्थायें हैं। उनकी व्यवस्था शक्ति-विभाजन के सिद्धांत पर आधारित नहीं है, प्रत्युत उनमें व्यवस्थापिका एवं कार्यपालिका दोनों ही प्रकार की शक्तियां निहित की गई हैं। शक्तियों का एकीकरण इतना अधिक है कि मरकारी कर्मचारी जो स्वयं प्रशासन के सहयोगी होते हैं, उनके सदस्य होते हैं। रूसी लेखका न सोवियता को जनता की सही प्रतिनिधि संस्थायें तथा ससदों की अपेक्षा बड़ी अधिक जनता-आत्मक बतलाया है। उनके मतानुसार, सोवियत पद्धति एक ऐसी सत्ता है जो सभी के लिए उभरती है, जो समस्त क्रिया-कलाप सब-साधारण के सामने करती है, जिस पर सबसाधारण की पहुँच है और जिसका आधार तथा स्रोत सबसाधारण ही है।

सोवियतों का प्रारम्भ

सोवियत सन् 1936 के वर्तमान सविधान की ही उपज नहीं है। ये पहिले पहल 1905 में क्रांतिकारी उपद्रवों के दिनों में औद्योगिक मजदूरों के संगठनों के रूप में अस्तित्व में हुईं और इन्होंने क्रांतिकारी आन्दोलनों के लिए नेतृत्व प्रदान किया, परन्तु इन्हें धीरे-धीरे दबा दिया गया। ये सोवियतों उस समय एक प्रकार से हटताल समितियां थीं जिनका मुख्य ध्येय ग्राम हटताल की योजनाओं पर विचार-विमर्श करना तथा अपने आपकों तैयार करना था। सन् 1917 की क्रांति के समय फरवरी-मार्च के महीने में ये पुनः उठ खड़ी हुईं। इस बार ये बड़े बड़े नगरों से लेकर छोटे-छोटे गावां और सनिका तक में फैल गईं। इन सोवियतों में कारखानों, दुकानों, शहरों, गावां के किसानों और सनिकों के निर्वाचित प्रतिनिधि सम्मिलित होते थे। जोत्सविको ने सबहारा वर्ग के क्रांति सभ्य के लिए इन सोवियतों को बहुत ही उपयुक्त और सहायक पाया। इसीलिए लिनन ने नारा बुलन्द किया— 'सारी शक्ति सोवियतों को'। क्रांति के बाद 1918 से ही स्वभावतः सोवियतों नवोदित सावधानिक पद्धति का आधार बन गई और तभी से ये सोवियत सभ के प्रशासन के प्रत्येक क्षेत्र ग्राम, नगर, जिला या प्रांत, अथवा सभ गणराज्य और प्रसिद्ध मंत्रालयों की मूल भू-भूत हैं।

सोवियतों का निर्वाचन और संगठन

सोवियत रूस में सोवियतों का एक पूरा जाल है जो गाव से प्रारम्भ होकर केन्द्रीय सरकार तक फैला हुआ है। मई 1936 से पहले सभी सोवियतों का प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर ही चुना जाता था लेकिन 1936 के संविधान के लागू होने के बाद से ही प्रत्येक स्तर की सोवियतों के प्रतिनिधि जनता द्वारा ही प्रत्यक्ष मतदाताओं के आधार पर गुप्त मतदान प्रणाली द्वारा चुने जाते हैं। मतदाता सभी नागरिकों का बिना किसी भेदभाव के प्राप्त है यदि उन्होंने 18 वर्ष की आयु प्राप्त कर ली है। सोवियतों के प्रतिनिधि जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं और उनसे यह आशा की जाती है कि वे जनता की आकांक्षाओं के अनुकूल कार्य करेंगे। यदि जनता इन प्रतिनिधियों से असंतुष्ट हो जाता है तो उसे उन्हें वापिस चुनाव का अधिकार भी है मगर ही उनका कार्यकाल समाप्त न हो पाया है। सभी चुनाव जन-पदीय आधार पर किये जाते हैं और ग्रामों तथा नगरों की सोवियतों में कोई अन्तर नहीं किया जाता। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र केवल एक प्रतिनिधि सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में भेजता है।

वर्तमान सोवियतों के प्रमुख प्रकारों और उनके संगठन को हम सक्षम में निम्नानुसार दर्शा सकते हैं—

प्रारम्भिक सोवियतें (Primary Soviets)—प्रारम्भिक सोवियतें जनता की छोटी-छोटी समितियाँ हैं जो प्रायः प्रत्येक गाव, प्रत्येक कारखाने, प्रत्येक नगर और सेना के प्रत्येक रेजिमेंट में होती हैं। इनका कार्य उस स्थान के सभी कार्यों का प्रबंध करना होता है जिस स्थान की वे होती हैं। उदाहरणार्थ किसी कारखाने की सोवियत में वहाँ के कर्मचारियों के प्रतिनिधि होते हैं जो कारखाने का प्रबंध करने हैं। इसी तरह एक ग्राम की सोवियत में गाव के लोगों के प्रतिनिधि होते हैं और वे उस गाव की स्थानीय आवश्यकताओं को पूरित करते हैं। सोवियत रूस के प्रथमिक ढाँचे को प्रारम्भिक इकाई यही प्रारम्भिक सोवियतें हैं।

जिला सोवियतें (District Soviets)—प्रारम्भिक स्तर में ऊपर जिला सोवियतें हैं जिन्हें रेयंस (Raions) कहते हैं। ये सोवियतें अथवा अर्ध-व्यापक होती हैं और इन्हें अधिक व्यापक क्षेत्र का प्रबंध करना पड़ता है। प्रारम्भिक सोवियतों का मांग देना करना इनका सबसे प्रमुख कार्य है। जिला सोवियतें ही वस्तुतः वे कड़ियाँ हैं जो प्रारम्भिक सोवियतों और प्रांतीय सोवियतों का जोड़ती हैं।

प्रांतीय सोवियतें (Provincial Soviets)—जिला सोवियतों से ऊपर प्रांतीय सोवियतें होती हैं जिन्हें ओब्लास्टो (Oblasty) कहा जाता है। इन पर पूरे प्रांत के प्रबंध का दायित्व होता है। स्थानीय विषयों के प्रबंध में इनका सम्बन्ध नहीं होता क्योंकि स्थानीय विषय प्रारम्भिक और जिला सोवियतों का हाथ में रहते हैं। प्रांतीय सोवियतें नीति सम्बन्धी निर्णय लेती हैं और उन निर्णयों का निश्चय करती हैं जिनके अनुसार निम्नतर सोवियतों को अपना कार्य करना होता है।

सब गणराज्या की सोवियतों (Soviets of Constituent Union Republics)—य मोवियतें मुख्यत व्यवस्थापिका सभायें होती हैं। ये उन सब विषयों पर कानून बनाती हैं जिनके प्रबंध का अधिकार सब गणराज्यों को प्राप्त है। शिक्षा, कृषि, मत्स्य-काय आदि विषय उनके कार्यक्षेत्र में सम्मिलित हैं। इन मोवियतों द्वारा यह नियम भी किया जाता है कि कानून का निम्नतर मोवियतों के प्रमाण द्वारा बिना प्रचार लागू कराया जाए।

सर्वोच्च सोवियत (Supreme Soviet)—यह सोवियत केन्द्रीय व्यवस्थापिका है जिसके दो सदन हैं। इस सम्पूर्ण सभीय विषयों पर कानून बनाने का अधिकार है। सर्वोच्च सोवियत ही रूस की सोवियत व्यवस्था का वह शीर्षस्थ अंग है जिसकी शक्ति सर्वोच्च है। सम्पूर्ण देश का वित्तीय-व्यवस्था का नियंत्रण इसी के हाथ में है क्योंकि यही सम्पूर्ण देश के बजट का स्वीकार करती है। इस सर्वोच्च सोवियत का विस्तृत विवेचन पहिले के एक पृष्ठ पर प्रव्याप्त किया जा चुका है।

सोवियतों के कार्य

अनुमानत मारे रूस में लगभग 70 हजार सोवियतें हैं। ये स्वयंसेवक की भाँति हैं जिनका कार्य व्यवस्थापन सम्बन्धी और कार्यपालन सम्बन्धी दोनों प्रकार का है क्योंकि ये कानून भी बनाती हैं और उन्हें क्रियान्वित करने के लिए कार्यकारिणी समिति का भी निर्वाचन करती हैं। प्रत्येक सोवियत का कार्य अपने क्षेत्र का प्रबंध करना और अपने निम्न-स्तर की सोवियतों के कार्य का निरीक्षण करना होता है। लेकिन निम्नतर स्तर की सोवियतों के कार्य का निरीक्षण करने में उच्चतर स्तर की सोवियतों का यह काम रचना पड़ता है कि निम्नतर सोवियतों के स्वयंसेवकों का अधिकार अनावश्यक रूप से भंग न हो। प्रायः छाटी-सछाटी सोवियतें भी अपने अपने क्षेत्र में पूरा स्वाधीन होती हैं और उसे व्यापक अधिकार प्राप्त होते हैं। वस्तुतः यह एक महत्वपूर्ण बात है कि दूसरे देशों में स्थानीय निकाय जिन शक्तियों का प्रयोग करता है रूस में निम्न स्तर की सोवियतें भी उनसे वही अधिक व्यापक शक्तियों का प्रयोग करती हैं। एक प्रारम्भिक सोवियतों के कामों का अधिकार है और उसका कार्य क्षेत्र कितना व्यापक है? इसका सुन्दर चित्रण रब वेब्स (Sidney and Beatrice Webb) ने अपनी प्रसिद्ध पुस्तक सोवियत साम्यवाद एक नई सभ्यता (Soviet Communism—A New Civilisation) में किया है। उन्होंने लिखा है कि—

अपनी प्रादेशिक सोमात्रा के अन्दर ग्राम सोवियतों को नागरिकों और कर्मचारियों द्वारा सरकार के आदेशों व कानूनों का पालन कराने का अधिकार है। ग्राम सोवियत संविधान के अन्तर्गत अपने व्यापक क्षमता के भीतर बकल्पिक अध्यादेश जारी कर सकती हैं तथा प्रशासनिक दण्ड और जुर्माने लागू कर सकती हैं। यह एक न्यायालय की स्थापना कर सकती हैं, जिन्हें मर्यादित नियोजन की शक्तें तथा अन्य छोटे-मोटे अपराधों के अगुए तय करने का अधिकार प्राप्त है। ग्राम सोवियतों का यह कार्य है कि वह शासन का लक्ष्य-पराक्षण करें तथा समस्त सभ्यता

कानून-पालन और नियमना की पूर्ति का आदेश दे, उनका निरीक्षण एवं पयवक्षण कर तथा उन पर बल दे। इसके अतिरिक्त यह भी ग्राम सोवियत के कर्तव्य का अङ्ग है कि वह प्रदेश के राक्षकीय निमाण और वाग्गिज्य विभागा के काय-व्यापारा पर अपनी दृष्टि रखे। गाव के भीतर ऐसा कोई प्रबन्ध नहीं रह जाता जिसे ग्राम सोवियत अथवा ग्राम पचायत नहीं कर सकती हो अथवा जिसकी व्यवस्था सरकारी व्यय पर लोक कल्याणार्थ नहीं कर सकती हो। वह ग्राम के भीतर सड़का जल व्यवस्था, नृत्य-गृहा, क्लबा, पाठशालाया, नाटक घरा और अस्पतालो आदि मद्य का प्रबन्ध कर सकती है।'

नगरों की सावियते ग्रामा की सोवियते से बड़ी होती है। उनमें स्थायी समितिया की भी व्यवस्था रहती है जमें जन-स्वास्थ्य शिक्षा वित्त आदि की समितिया। रूम में लगभग 10 हजार नगर सोवियते हैं।

रूस का संविधान व्यवस्था करता है कि सोवियतें सोवियत मद्य अथवा सभ गणराज्य में कानूना द्वारा प्राप्त शक्ति के अतगत निगम्य करेगी और आदेश देगी। वे अपने अधीन प्रशासकीय अङ्गों के कार्यों का निर्देशन करती हैं और राज्य व्यवस्था का ठीक रखती हैं। कानूना का पालन कराना और नागरिका के अधिकारों की रक्षा करना भी उनका ही काय है। वे स्थानीय आर्थिक एवं साम्कृतिक निर्माण कार्यों का निर्देशन करती हैं तथा स्थानीय बजट का स्थापित करती हैं। सोवियतें कायकारी समितियों को चुनती हैं जिनमें अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सचिव एवं अयान्य सदस्य होते हैं।

वास्तव में सावियता के द्वारा सरकार का लाखों किसाना और श्रमिका में सम्पक होता है। वस्तुतः सोवियतें लाखों व्यक्तिया के लिए राज्य शिक्षा की पाठशालायें हैं। उनके होने से राज्य तत्र लाखों व्यक्तियों से पूरक नहीं हो पाता बल्कि मगठना, सब प्रकार के आयोगो विभागा, परामर्शा प्रतिनिधि सम्मेलना आदि के द्वारा उनमें एक रूप हो जाता है और रूस प्रकार वह सरकार के उपकरण (Organs) को सहारा देता है।

सोवियतें और साम्यवादी दल

सोवियत सभ की शासन व्यवस्था में सोवियत महत्वपूर्ण भाग लेती हैं। लेकिन यह भी स्मरणीय है कि समस्त सोवियत-चाहे वे प्रारम्भिक सोवियतें हों अथवा अखिल सघीय महत्व की सोवियतें हैं—अपने अपने प्रदेश अथवा क्षेत्र के साम्यवादी दल के संगठन के साथ मिल कर उनके मंचालन और निरीक्षण में काय करती रहती हैं। वस्तुतः सावियता के उत्तरोत्तर संगठन के साथ साम्यवादी दल का उत्तरोत्तर संगठन (Pyramid of Party Organisation) भी निरुद्ध सहयोग के साथ काय करता है और साम्यवादी दल की शाखायें प्रत्यक्ष या पराध रूप में सोवियता के काय का नियंत्रित करती रहती हैं। स्टालिन ने स्पष्टतः कहा था 'साम्यवादी दल के आदेश प्राप्त हुए बिना हमारा सोवियतें कभी कोई महत्वपूर्ण राजनैतिक अथवा संगठन सम्बन्धी निणय नहीं करता। साम्यवादी दल सोवियता के विस्तृत संगठन के द्वारा ही सब माधारण में अपने प्रभाव की अभिवृद्धि करता है और सोवियता के द्वारा ही महानुभूतिशील गर-साम्यवादी तत्व का शासन सहयोग प्राप्त करता है।

रूस का साम्यवादी दल (THE COMMUNIST PARTY OF THE U.S.S.R.)

साम्यवादी दल समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने और उसे विकसित करने के लिए किये जाने वाले श्रमजीवी जनता के मागदशन और श्रमजीवी जनता की सभी सावजनिक एवं राजकीय समस्याओं का मूल बैंग्र है।”

—सोवियत संविधान

आधुनिक युग में शासन-सत्ता के पीछे वास्तविक शक्ति राजनीतिक दल होने है। व शासन रूपी याडी को चलाने के लिए ईंधन का काम करते है। सोवियत रूस की शासन-व्यवस्था में और पाश्चात्य प्रजातन्त्रा की शासन-व्यवस्थाओं में इस दृष्टि से मुख्य अन्तर यही है कि जहा रूस में सम्पूर्ण राजनीतिक-सत्ता पर केवल मात्र साम्यवादी दल का एकाधिकार है वहा पश्चिमी प्रजातन्त्रा में दो-तीन या अधिक दलों का अस्तित्व है। आधुनिक राज्यों में सोवियत रूस प्रथम एकदलीय राज्य है। विगिन्सकी के शब्दा में सबहारा के अधिनायकवाद का अत्यन्त महत्वपूर्ण सिद्धान्त और सोवियत समाजवादी सभ की समस्त राजनीतिक हलचलों के केन्द्र-बिन्दु साम्यवादी दल की समस्त राजनीतिक आर्थिक, सामाजिक और सांस्कृतिक क्षेत्रों में एकाधिकार पूर्ण स्थिति है। रूसी नेता एकदलीय व्यवस्था को ही पूर्ण रूप में उचित समझते हैं। उनको मायना है कि राजनीतिक दल का निर्माण लोगो के किसी विशेष समुदाय के विशिष्ट हिता के आधार पर होता है, अत एक से अधिक दल तो वहीं उचित हो सकते हैं जहा समाज के विविध समुदायों और वर्गों के विविध हित हो। किन्तु सोवियत व्यवस्था तो वर्गविहीन समाज की है। सोवियत रूस में केवल कृषको और श्रमिका का वर्ग ही है जिमके सब सदस्यों का एक ही सामान्य हित है। अत रूस में केवल एक ही राजनीतिक दल का अस्तित्व हो सकता है। सोवियत संविधान की धारा 126 में भी साम्यवादी दल की एकाधिकारपूर्ण स्थिति का स्वीकार किया गया है।

सोवियत सभ में साम्यवादी दल ही वास्तव में शासन करता है। दल द्वारा

और निर्धारित नीति पर ही सरकार प्रमल करती है। सद्भातिक रूप में

दल और सर्वोच्च कानूनो में परस्पर कोई सम्बन्ध नहीं है किन्तु व्यवहार में शासन के सभी महत्वपूर्ण नीतियों पर पहले दल नियंत्रण करता है और फिर सरकार उस अपना कर उन्हें कार्य रूप में परिणत करती है। सोवियत संघ में शासन और दल का राज पर एक-दूसरे से पृथक हैं किन्तु मास्को में नीचे गणराज्यों, क्षेत्रों विलो और दूरस्थ गावा तक दल का एक-दूसरे के नमानान्तर है। सोवियत संघ में साम्यवादी दल ही वह है और सरकार किसी दूसरे दल के निर्माण को नहीं देती।

साम्यवादी दल का यह एकाधिकार स्वरूप प्रारम्भ से ही रहा है। जारशाही के पलायन तब तक हो रहा रूस को 'अंधेरे युग' से उठाकर क्रांति द्वारा नये युग में लाने के बाद साम्यवादी दल का सर्वोपरि उद्देश्य यही रहा है कि क्रांति को रक्षा की जाय। इसके लिए दल में सभी पुँजीवादी और ध्वंसक तत्वों का कुचला तथा देश के बाहर की शक्तियों का प्रदुष्ट कौशल और साहस से सामना किया गया है और इस प्रकार धीरे-धीरे सोवियत शासन की जड़ें जमा दी गयीं। देश में सर्वहारा वर्ग के प्रतिनिधित्व का बनाए रखने के लिए दल को परोक्ष प्रपरोक्ष दोनों रूपों में शासन का कामा पहनाया गया और संविधान की धारा 126 में भी स्पष्ट रूप से लिख दिया गया कि 'साम्यवादी दल समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाने और उसे विवसित करने के लिए किये जाने वाले संघर्ष में श्रमजीवी जनता का काम करता है।

दल के संगठन सम्बन्धी सिद्धान्त (Principles of Party Organisation)

साम्यवादी दल का संगठन बाह्य और आन्तरिक दोनों ही पक्षों में पूर्ण एकाधिकारवादी है। इसका यह सवाधिकारवादी (Totalitarian) स्वरूप निम्नलिखित दलीय सिद्धान्तों से प्रकट है—

बाह्य एकाधिकारवाद (External Totalitarianism)

साम्यवादी दल की यह स्पष्ट नीति है कि देश में अपने समानांतर अन्य किसी राजनीतिक दल के अस्तित्व को स्वीकार नहीं किया जाय। राजनीतिक सत्ता का अधिकारी केवल वही रहे। केवल उसी का देश के सम्पूर्ण राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक जीवन पर संचालन एवं नियंत्रण रहे। इस दलीय सिद्धान्त का ही परिणाम है कि रूस में आज तक कोई अन्य दल अस्तित्व में नहीं आ पाया है। साम्यवादी दल का ही एवम्बन्ध साम्राज्य है और इस बात की कोई सम्भावना नजर नहीं आती कि वर्तमान व्यवस्था में कोई दूसरा दल कभी अस्तित्व में आ सकता है। रूस के नेतागण भा समय-समय पर एकमात्र साम्यवादी दल की शक्ति का ही समर्थन करते रहते हैं।

आन्तरिक एकाधिकारवाद (Internal Totalitarianism)

दल के इस दूसरे सिद्धान्त का आशय है कि आन्तरिक दृष्टि से दल में एक सकल्प और एक आदेश तथा एक इच्छा और एक संचालन

Will and One Command, One Will and One Direction) माय होगा। दल के भीतर किसी प्रकार के मतभेद सहन नहीं किए जायेंगे और किसी प्रकार की फूट और गुटबन्दी का कोई स्थान नहीं होगा। वस्तुतः दल का आन्तरिक एकाधिकारवादी रूप इतना सशक्त है कि दल का नीतियों से मतभेद रखने वाला व्यक्तियों का राजनीतिक जीवन ही समाप्त कर दिया जाता है। इतिहास साक्षी है कि जब कभी दल में विरोधी गुट पदा हुए तभी दक्षिणात्ता गुट न कमजोर गुट का निमग्नतापूर्वक वृत्तल दिया। साम्यवादी दल में समय-समय पर की जाने वाली सफाई (Purges) इस बात की प्रमाण है। दल चाहता है कि उसके सभी सदस्य सदैव एकमत हो और बठोरतम अनुशासन के अधीन कार्य करें। सभी नियमित ढंग में ठोक ठोक समय पर बिना किसी हिचकिचाहट के कार्यवाहित किए जायें।

लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद (Democratic Centralism)

सोवियत संघ में शासन और राजनीतिक दल दोनों का ही संगठन लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद पर आधारित है। परन्तु दलीय संगठन के संदर्भ में इसका नाम विशेष रूप से लिया जाता है। प्रचलित पार्लियामेन्टरी प्रणाली के अनुसार लोकतंत्र और केन्द्रवाद—ये दोनों ही परस्पर विरोधी हैं किंतु रूसी विचारका को इस सम्बन्ध में अपनी अलग व्याख्या है। वे दोनों के सामंजस्य को उचित और जायसगत ठहराते हैं।

रूस में लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद का अभिप्राय है 'नियुक्त और नेताओं के निर्वाचन में एकतरफ़ी तथा नीतियों के क्रियान्वयन में केन्द्रीकरण अथवा एकाधिकारवाद।' सोवियत संघ में प्रत्येक निम्न-स्तर की दल-संस्था अपने में उच्च स्तर की दल-संस्था का निर्वाचन करती है। किन्तु प्रत्येक निम्न-संगठन अपने में उच्च संगठन के अधीन होता है और उसके आदेशानुसार ही कोई कार्य कर सकता है। इस प्रकार नीचे के स्तर पर संगठन का रूप लोकतंत्र और शीर्ष पर एकात्मक होता है। नीचे के स्तर पर संगठन की नीति और नेताओं के चयन के बारे में नियुक्त करने के लिए सामान्य जनता स्वतंत्र होती है लेकिन इसके बाद वह अपने द्वारा निर्धारित नीतियों और निर्वाचित नेताओं से बंध जाती है। नतागण का आदेश निषालत है, जनमाधारण के लिए उनका पालन करना अनिवार्य हो जाता है। इस तरह अंतिम रूप से शासन की सम्पूर्ण शक्ति नतागण में केंद्रित हो जाती है। लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद का यह सिद्धांत वस्तुतः बाल्शेविक दल के मई 1917 के छठे अधिवेशन में ही स्वीकार कर लिया गया था।

लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद के सिद्धांत का व्यावहारिक प्रयोग निम्न निम्न स्तरों पर और निम्न निम्न स्तरों में निम्न निम्न रहा है, फिर भी कुल मिलाकर प्रवृत्ति केन्द्रीकरण की ही रही है और लोकतान्त्रिक तत्त्व का 'न न ह्या न ह्या' गया है। आज प्रायः सभी प्रमुख समितिओं में निर्वाचन का स्थान नियुक्ति का ले लिया है। दल में शक्ति प्रदान प्रायः नावना प्रणय है कि मन्त्र्य एव यावहारिक

वांग विवाद कर सकत हैं जा दल में एकता पन करत में सहायक हा ।' पर इस सम्प्रदाय में नी यह कठोर प्रतिग्रह है कि सदस्य दलीय नियमों के अधीन हा अपने विचार प्रकट कर सकत है और दलीय नीति पर किसी भी प्रकार से आक्रमण करना पाए अपराध ममना जाता है ।

प्रमाणिक ढांचे में भी लोकतान्त्रिक क्रांतिवाद का बीजबाला है । मगठन के निम्नस्तर के अंग प्रशासन के निम्न स्तर पर सक्रिय रहते हैं पर उन पर उत्तरोत्तर उच्चस्तरीय अंगों का कठोर नियंत्रण रहना है । यह अवश्य है कि मतदान के राजनीतिक अधिकार का प्रयोग काम करने के कृतव्य के साथ जोड़कर प्रशासन में जन माधारण के महत्व की अभिवृद्धि का गयी है । जन साधारण प्रशासनिक कार्यों में भाग्यपूर्ण रूप से भाग ले, इसकी व्यापक व्यवस्था है । मावियत सम्मेलनों (Soviet Assemblies) तथा प्रशासनिक अंगों में उन्हें सक्रिय बनाया गया है । प्रतिनिधित्व के आधार पर निर्वाचन की व्यवस्था द्वारा स्थानाय सोवियतता (Local Soviets) का निर्माण होता है । सम्पूर्ण रूस में विभिन्न स्तरों पर इन सोवियतता का गठन किया गया है जिनके माध्यम में रूसी जनता प्रशासन में भाग लेती है ।

कठोर दलीय अनुशासन

(Strict Party Discipline)

दलीय अनुशासन की यह कठोर मांग है कि दल के भीतर पूर्ण अनुशासन रहे । दल की सदस्यता नी सभी के लिए खुली नहीं है । केवल उन्हीं लोगों का सम्मेल्य बनाया जाता है जो दलीय कार्यक्रमों में अटूट विश्वास रखत हैं तथा दलीय निर्णयों का पालन करने और दल का बँदा देने को तयार हा । दल का सदस्य बनने से पहले व्यक्ति का एक लम्बी उम्मीदवारी करनी होती है तथा अपने का मायिक महत्व के कार्य करने योग्य बनाने रखना पड़ता है । दल के सदस्य को दल के समक्ष पूर्ण आत्मसमर्पण करना पड़ता है ।

निष्पक्ष रूप में साम्यवादी दल 'मोनोलिथिक' (Monolithic) दल है और 'मोनोलिथिक' का अर्थ होता है—एक ठोस पत्थर का बना हुआ खम्भा । सोवियत साम्यवादी दल पूर्णतः केंद्रीयकृत और एकरूप संगठन है जिसके सदस्य कठोरतम अनुशासन में बंधे हुए हैं और जिसमें गुटबादी अथवा शक्ति विभाजन का कोई स्थान प्राप्त नहीं है ।

साम्यवादी दल की सदस्यता

(Membership of the Communist Party)

प्रजातांत्रिक देशों में दल की लोकप्रियता का आधार है अधिकांश व्यक्तिगतों का सदस्य बनना जबकि साम्यवादी दल की सदस्यता का सार इन शब्दों में है कि "सदस्यता कम करो और दल की शक्ति बढ़ाओ । सोवियत साम्यवादी दल बस्तुतः एक बन्द या दृग्दिल सभा (Closed Society) है जिसकी सदस्यता का अत्यन्त सामित रखा गया है ताकि दल में कठोर एकता और अनुशासन बना रहे । दल सदस्यता रूमा जनसंख्या के केवल लगभग 3-15 प्रतिशत भाग तक ही जबकि इसका शासन दल की सम्पूर्ण जनसंख्या पर है ।

Will and One Command, One Will and One Direction) माना होगा। दल के भीतर किसी प्रकार के मतभेद सहन नहीं किए जायेंगे और किसी प्रकार की फूट और गुटबन्दी का कोई स्थान नहीं होगा। वस्तुतः दल का आंतरिक एकाधिकारवादी रूप इतना सशक्त है कि दल की नातिया से मतभेद रखन वाले व्यक्तियों का राजनीतिक जीवन ही समाप्त कर दिया जाता है। इतिहास साक्षी है कि जब कभी दल में विरोधी गुट पदा हुए तभी शक्तिशाली गुट ने कमजोर गुट का निममनापूर्वक कुचल दिया। साम्यवादी दल में समय-समय पर की जान वाली 'सफाई' (Purges) रूस वात की प्रमाण है। दल चाहता है कि उसके मना सदस्य मदद एकमत हा और बठोरतम अनुशासन के अधान काय करें। सभी निष्णय नियमित ढंग में ठीक ठीक समय पर बिना किसी हिचकिचाहट के कार्याचित किए जायें।

लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद (Democratic Centralism)

सोवियत संघ में शासन और राजनीतिक दल दोनों का ही संगठन लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद पर आधारित है। परन्तु दलीय संगठन के सन्दर्भ में इसका नाम विशेष रूप से लिया जाता है। प्रचलित पाश्चात्य परम्परा के अनुसार लोकतंत्र और केन्द्रवाद—ये दोनों ही परस्पर विरोधी हैं, किन्तु रूसी विचारका की इस सम्बन्ध में अपनी अलग व्याख्या है। वे दोनों के भागजस्य को उचित और यायसगत ठहराने हैं।

हम में लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद का अभिप्राय है 'निष्णय और नताग्रा के निर्वाचन में एकतंत्र तथा नीतिया के क्रिया-ब्ययन में केन्द्रीकरण अथवा एकाधिकारवाद। सोवियत संघ में प्रत्येक निम्न-स्तर की दल-संस्था अपने से उच्च स्तर की दलसंस्था का निर्वाचन करती है। किन्तु प्रत्येक निम्न संगठन अपने से उच्च संगठन के अधीन होता है और उसके आदेशानुसार ही कोई काय कर सकता है। इस प्रकार नीचे के स्तर पर संगठन का रूप लोकतान्त्रिक और शीघ्र पर एकात्मक होता है। नीचे के स्तर पर संगठन की नाति और नताग्रा के चयन के बारे में निष्णय करन के लिए सामा य जनता स्वतंत्र हाती है किन्तु इसके बाद वह अपने द्वारा निर्धारित नीतियों और निर्वाचित नेतृत्व से बंध जाती है। नतागण जो आदेश निकालते हैं, जनभाधारण के लिए उनका पालन करना अनिवार्य हो जाता है। इस तरह अन्तिम रूप में शासन की सम्पूर्ण-शक्ति नेताओं में केंद्रित हो जाती है। लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद का यह सिद्धांत वस्तुतः बोल्शेविक दल के मई 1917 के छठे अधिवेशन में ही स्वीकार कर लिया गया था।

लोकतान्त्रिक केन्द्रवाद के सिद्धांत का व्यावहारिक प्रयोग भिन्न भिन्न समयों पर और भिन्न भिन्न मामलों में भिन्न भिन्न रहा है, फिर भी कुल मिलाकर प्रवृत्ति केन्द्रीकरण की ही रही है और लोकतान्त्रिक तत्व का गन धन हासल हाया गया है। आज प्रायः सभी प्रमुख नतिनियों में निर्वाचन का स्थाय निष्णयिता में ले लिया है। दल में इतनी प्रजात त्राय नावना अवश्य है कि मन्स्य एस यावहारिक

वात विवाद कर सकते हैं जा दल में एकता पदा करन में सहायक है।' पर इन सम्प्रदाय में भी यह कठोर प्रतिबंध है कि सदस्य दलीय नियमों के अधीन हैं अपने विचार प्रकट कर सकते हैं और दलीय नीति पर किसी भी प्रकार से आक्रमण करना घोर अपराध समझा जाता है।

प्रशासनिक ढाँचे में भी लोकतान्त्रिक केंद्रवाद का बोधना है। मगठन के निम्न स्तर के अंग प्रशासन के निम्न स्तर पर सक्रिय रहते हैं पर उन पर उत्तरोत्तर उच्चस्तरीय अंगों का कठोर नियंत्रण रहता है। यह प्रबल है कि मतदान के राजनीतिक अधिकार या प्रयाग काम करने के कर्तव्य के साथ जोड़कर प्रशासन में जन साधारण के महत्व की अभिवृद्धि का गयी है। जन साधारण प्रशासनिक कार्यों में आवश्यक रूप से भाग ले, इसकी व्यापक व्यवस्था है। सोवियत सम्मेलनों (Soviet Assemblies) तथा प्रशासनिक अंगों में उन्हें सक्रिय बनाया गया है। प्रतिनिधित्व के आधार पर निर्वाचन की व्यवस्था द्वारा स्थानीय सोवियत (Local Soviets) का निर्माण होता है। सम्पूर्ण रूस में विभिन्न स्तरों पर इन सोवियतों का गठन किया गया है जिनके माध्यम से रूसी जनता प्रशासन में भाग लेती है।

कठोर दलीय अनुशासन

(Strict Party Discipline)

दलीय अनुशासन की यह कठोर मांग है कि दल के भीतर पूर्ण अनुशासन रहे। दल की सदस्यता भी सभी के लिए खुली नहीं है। केवल उन्हीं लोगों का सदस्य बनाया जाता है जो दलीय कार्यक्रमों में अटूट विश्वास रखते हैं तथा दलीय निर्णयों का पालन करने और दल का बंधन देने को तैयार हैं। दल का सदस्य बनने से पहले व्यक्ति को एक लम्बी उम्मीदवारी करनी होती है तथा अपने कार्य के महत्व के कार्य करने योग्य बनाने रखना पड़ता है। दल के सदस्य को दल के समक्ष पूर्ण आत्मसमर्पण करना पड़ता है।

निष्कप रूप में साम्यवादी दल 'मोनोलिथिक' (Monolithic) दल है और 'मोनोलिथिक' का अर्थ होता है—एक ठोस पत्थर का बना हुआ गम्भा। सोवियत साम्यवादी दल पूरुत केन्द्रीयकृत और एकरूप संगठन है जिसके सदस्य कठोरतम अनुशासन में बंधे हुए हैं और जिसमें गुटबन्दी अथवा शक्ति विभाजन का कोई स्थान प्राप्त नहीं है।

साम्यवादी दल की सदस्यता

(Membership of the Communist Party)

प्रजातान्त्रिक देशों में दल की लोकप्रियता का आधार है अधिकाधिक व्यक्तियों का सदस्य बनना जबकि साम्यवादी दल की सदस्यता का धार इन देशों में है कि 'सदस्यता बम करो और दल की शक्ति बढ़ाओ। सोवियत साम्यवादी दल वस्तुतः एक बन्द या तगदिल सभा (Closed Society) है जिसकी सदस्यता का अत्यन्त सीमित रखा गया है ताकि दल में कठोर एकता और अनुशासन बना रहे। दल की सम्प्रदाय रूसी जनसंख्या के केवल लगभग 3-15 प्रतिशत भाग तक ही सीमित है जबकि इसका शासन दल की सम्पूर्ण जनसंख्या पर है।

दल की सदस्यता प्राप्त करने की प्रक्रिया भी उद्धृत बटिन है। तीन सदस्यों की सिफारिश और प्रारम्भिक समिति की स्वीकृति पर ही प्रायः अस्थायी सदस्यता प्राप्त होती है और उसके बाद पूर्ण प्रशिक्षण के पश्चात् पूर्ण सदस्यता (Full Membership) दी जाती है। व्यक्ति जो बहुधा एक से लेकर पांच वर्ष तक के लिए प्रत्यासी (Candidate) के रूप में रहना पड़ता है। यह समय उसका परीक्षा का होता है। इस अवधि में यदि वह स्पष्टतः सिद्ध हो जाता है कि प्रत्याशा साम्यवादी सिद्धांतों में पूर्ण विश्वास करने लगा है उसकी बुद्धि और वृत्तियाँ पूर्णतः समाप्त हो चुकी हैं और वह दलीय दायित्वा को वहन करने की दृष्टि से पूर्ण सक्षम बन सजा है, तब वही उस दल का पूर्ण सदस्य माना जाता है। कितने व्यक्ति प्रायतन-पत्र पर सिफारिश करें और कितने दिन के समय का प्रत्यासी रहने के लिए निश्चित किया जाए, यह सब प्रायः प्रार्थी के स्तर और पेशे पर निर्भर करता है। उदाहरण के लिए, जो व्यक्ति काम करने वाला और मेहनतकश हैं, उन्हें अत्यधिक योग्यता की अपेक्षा सदस्यता के लिए अधिक उपयुक्त समझा जाता है और उनके प्रवेश की शर्तें अधिक सरल रखी जाती हैं। सरकारी कर्मचारी, बुद्धिजीवी एवं अन्य उच्च व्यवसाय वाले लोगों का दल की सदस्यता प्रायः बड़ी सावधानी से दी जाती है। उनके लिए प्रायः 10 वर्ष की छोटी सदस्यता के पांच समथना ही आवश्यकता होती है और उन्हें आवश्यक रूप से पांच वर्ष तक प्रत्याशा रहना पड़ता है। साथ ही यह भी है कि प्रत्येक व्यक्ति दल की सदस्यता के लिए प्रायतन-पत्र देने का अधिकारी नहीं होता। पुजारी (Priests) सट्टेबाज (Speculators) व्यक्तिगत व्यापारी (Private Merchants) और सामुहिक कृषि के विरोधी कुलक किसान (Kulak Farmers) दल की सदस्यता के लिए प्रायतन-पत्र नहीं दे सकते।

दल के सदस्यों के कर्तव्य—साम्यवादी दल का अनुशासन बड़ा दृढ़ है और सदस्यों पर नियंत्रण भी कठोर है। दल का अनुशासन भंग करने पर बहुधा सदस्य दल से निकाल दिये जाते हैं।

सदस्यों द्वारा अनिवार्यतः किए जाने वाले कार्यों में से कुछ निम्नलिखित हैं—

1. प्रारम्भिक फीस देने के बाद दल की अपनी आय के अनुसार कुछ माहवारी चन्दा देना। सामान्यतः यह चन्दा ग्रामस्थों के 3 प्रतिशत से अधिक नहीं होता।
2. दल का एकता की रक्षा करना एवं दल के निर्णयों को पूरा करने के लिए कटिबद्ध रहना।
3. स्थानीय अनुशासन का दृढ़ता से पालन करना अपने काम में आदेश और पूर्ण कौशल प्राप्त करना, निरंतर अपना कार्य करने का योग्यता बढ़ाना और समाजवादी व्यवस्था के पवित्र आधार बनाने के लिए सावजनिक समाजवादी सम्पत्ति का मरुक्षा करना आदि उक्त करना।

- 4 दल और देश के राजनीतिक जीवन में सक्रिय भाग लेना, जनता से सम्पर्क बढ़ाना एवं श्रमिक जनता की इच्छाओं और आवश्यकताओं पर ध्यान देना ।
- 5 अपनी राजनीतिक चेतना को बढ़ाने के लिए माक्स और लेनिन के सिद्धान्तों का पूरा ज्ञान प्राप्त करना ।
- 6 दल तथा राज्य के गुप्त भेदों को न खोलना ।
7. ऐसे व्यापारों से स्वयं को बचाना जिसका लक्ष्य पूँजी लाभ हो ।
- 8 दल के सम्मुख सत्य एवं ईमानदारी का व्यवहार करना तथा कर्तव्यपरायणता नतिकता और सदाचार का आदर्श रखना ।
- 9 नीचे से आत्मलोचन तथा समालोचना का विकास करना ।
- 10 दल के द्वारा किसी भी पद पर नियुक्त किये जाने पर आवश्यक रूप से दल की आज्ञाओं का पालन करना ।

दल के प्रत्येक सदस्य का सर्वोच्च ध्येय साम्यवाद को निस्वार्थ सेवा करना होता है । ऐसे सदस्यों के लिए कोई स्थान नहीं होता जो अपने उदात्त कर्तव्यों को निभा न सकें । पिछले 6 वर्षों में लगभग 2,00,000 व्यक्ति विभिन्न कारणों से दल से निष्कासित किये गये हैं और कहा गया है कि संयोगवश आ-जाने वाले इन व्यक्तियों को निकाल देने से दल अधिक शक्तिशाली और ठोस बन गया है ।

साम्यवादी दल के सदस्यों के अनेक विशेषाधिकार भी हैं । समाज में उनका बड़ा सम्मान होता है और उन्हें जनता का नेता समझा जाता है ।

साम्यवादी दल का संगठन

(Organization of the Communist Party)

सोवियत संघ के साम्यवादी दल का संगठन पिरामिड (Pyramid) के आकार का है । नीचे से लेकर ऊपर तक सभी अंग शृंखलाबद्ध (Hierarchical) हैं । इस पिरामिड का आधार प्रारम्भिक दल-उपकरण (Primary Party Organs) हैं और शीर्ष पर दल की केंद्रीय समिति का प्रेसीडियम है जो अन्तिम शक्ति से परिपूर्ण केंद्र है । संगठन का स्वरूप जनतन्त्रात्मक केंद्र का होने से प्रत्येक नीचे की इकाई पर उससे ऊपर की इकाई का कठोर नियंत्रण है । इसके प्रतिरिक्त प्रत्येक अंग की वास्तविक शक्ति उसका एक छोटी समिति में निहित है । संगठन की अन्तिम इकाई प्रेसीडियम सब इकाइयों में छोटी है किन्तु सबसे अधिक शक्तिशाली है और अन्य सब नीचे की इकाइयों पर नियंत्रण रखती है । दल-संगठन के प्रमुख अंग इस प्रकार हैं—

प्रारम्भिक दल उपकरण (Primary Party Organs)

प्रारम्भिक दल उपकरण निम्नवत् संगठन हैं जिन्हें मुनरा ने "दल की आँखें कान" (Eyes and ears of the Party) कहा है । इनका अस्तित्व प्रत्येक कारखाने प्रत्येक बड़ी दुकान के कार्यालय प्रत्येक स्कूल तथा प्रत्येक रजिमेंट में है । इनका कम से कम सदस्य संख्या 3 हो सकती है । जब इकाई का बड़ा होता है और सदस्य संख्या प्रायः 15 से अधिक बढ़ जाती है तो

लोग एक कार्यकारिणी समिति या केन्द्रीय समिति का निर्वाचन कर लेते हैं जिसे ब्यूरो (Bureau) कहा जाता है। प्रारम्भिक दल उपकरण का एक सचिव होता है, जो समिति का प्रधान (Chairman) भी होता है। इन प्रारम्भिक दल उपकरणों या इकाइयों की सदस्यता की छत यह है कि सदस्य व्यक्ति दल के कार्यक्रम में विश्वास करे, दल के नियमों को माने और सदस्यता शुल्क दे। रूस के साम्यवादी दल के आधार का निर्माण ये प्रारम्भिक उपकरण ही करते हैं। सम्पूर्ण रूस में लगभग 211 लाख से अधिक प्रारम्भिक दल उपकरण हैं। सन् 1952 की दल की नियमावली के अनुसार इनके निम्नलिखित कार्य हैं—

- (क) पत्रों, घोषणापत्रों, भाषणा आदि द्वारा दल की नीति एवं निर्णयों को प्रसारित करना और लोगों को उसे समझाना।
- (ख) नये सदस्यों को भर्ती करना और उनके प्रशिक्षण की व्यवस्था करना।
- (ग) दल के सदस्यों की राजनीतिक परीक्षा का आयोजन करना और यह देखना कि उनकी मानस तथा लेनिन के सिद्धान्तों से कुछ परिचय हुआ है या नहीं।
- (घ) राजनीतिक विभाग को (रकोम तथा गोरको—(Raikom and Gorko) कायम सहायता देना।
- (ङ) फौजदारी, फाम, मिला आदि सभी जगह थर्मिकों को संगठित करना एवं दल की शक्ति बढ़ाने हेतु जनमत को जाग्रत करने का प्रयत्न करना।
- (च) देश की राजनीतिक एवं आर्थिक व्यवस्था में सक्रिय भाग लेना।

नगर तथा जिलों के दलीय सम्मेलन

(City & District Party Conferences)

प्रारम्भिक दल उपकरण के ऊपर नगर तथा जिलों के दलीय सम्मेलन होते हैं। इन सम्मेलनों का निर्वाचन प्रारम्भिक दल उपकरण करते हैं। ये प्रत्येक सम्मेलन अपनी समिति (Bureau), अपने सचिव (Secretary) तथा दो स्थानापन्न सचिवों (Substitute Secretaries) का चुनाव करते हैं, जिनको पुष्टि उसके ऊपर वालों द्वारा होना आवश्यक होती है। दल के नगर या जिला के सम्मेलन की वर्ष में एक बार बैठक अवश्य होती है, लेकिन ब्यूरो अथवा केन्द्रीय समिति के अधिवेशन सदैव हाते रहते हैं। केन्द्रीय समिति अपने क्षेत्र के प्रारम्भिक उपकरणों के सचिवों से सम्पर्क रखती है, उनको नीति सम्बन्धी निर्देश देती है और उनके कार्यों का निरीक्षण करती है। इसके प्रतिरिक्त यह समिति उन साम्यवादी युवकों के काम को भी देखभाल करती है जो विविध ट्रेड यूनियनों, सरकारी संस्थाओं एवं सगठनों और सांस्कृतिक सगठनों में किये जाते हैं।

क्षेत्रीय प्रदेशीय व गणराज्यीय सम्मेलन

(Regional, Territorial and Republican Conferences)

नगर तथा जिलों के दलीय सगठनों के ऊपर क्षेत्रों, प्रदेशों, स्वशासी गणराज्यों और संघ गणराज्यों के सगठन आते हैं। इन सगठनों अथवा सम्मेलनों

के प्रतिनिधि जिला तथा नगर समितियों के द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। इनकी सर्वोच्च सत्ता पूरा सम्मेलनो मे निहित होती है। इसमे से प्रत्येक अपनी अपनी कार्यकारिणी समिति (Bureau) का निर्वाचन करता है, जो सम्मेलन के निर्णयों के अनुसार कार्य करती है। कार्यकारिणी समिति अपने क्षेत्र मे दलीय नीति एवं कार्यों का संचालन करती है। यह अपने क्षेत्र के नीचे की इकाइयों के कार्य का प्रबंध करती है, उस सम्बंध मे आवश्यक आदेश जारी करती है और उनकी सामान्य देखभाल करती है। क्षेत्रीय, प्रदेशीय व गणराज्यीय सम्मेलन अपने अपने क्षेत्र के अन्तगत दल के प्रशासकों की व्यवस्था करने के लिए सम्पादक परिषदों का चुनाव भी करते हैं और दल से बाहर जो साम्यवादी दल के गुट काम करते हैं, उनके कार्यों की देखभाल भी करते हैं।

अखिल सघीय कांग्रेस (All Union Congress)

उपयुक्त समस्त दलीय सगठनों के ऊपर सम्पूर्ण देश के लिए दल की अखिल सघीय कांग्रेस होती है। इसकी सदस्य संख्या हजारों मे है। इसके सदस्यों का चुनाव उपक्षेत्रीय, क्षेत्रीय, प्रदेशीय एवं गणतन्त्रीय इकाइयों द्वारा किया जाता है। यह साम्यवादी दल की केन्द्रीय सत्ता है और इसके द्वारा समस्त निम्न सम्पन्न किये जाते हैं। नियमों के अनुसार अखिल सघीय कांग्रेस का सम्मेलन तीन वर्षों मे कम से कम एक बार अवश्य होता है। इसका सम्मेलन मास्को मे होता है और उसमे साम्यवादी दल के सभी चोटी के नेता सम्मिलित होते हैं। साधारणतः इसका अधिवेशन दो सप्ताह से अधिक नहीं चलता। यह दल के कार्यक्रम एवं नीति मे परिवर्तन कर सकती है एवं चानू नीति की प्रमुख समस्याओं के विषय मे कार्यनीति भी निश्चित करती है।

अखिल सघ दलीय सम्मेलन (All-Union Party Conference)

अखिल सघीय कांग्रेस के अधिवेशनों के मध्यवर्ती समय मे केन्द्रीय समिति समय-समय पर अखिल सघ दलीय सम्मेलन को बुलाती है। कभी इसका सम्मेलन एक वर्ष मे, तो कभी ठाई वर्ष मे होता है। इसमे समस्त देश के स्थानीय समितियों के प्रतिनिधि होते हैं। इसके सभी निम्न केन्द्रीय समिति की पुष्टि के विषय होते हैं।

केन्द्रीय समिति (Central Committee)

साम्यवादी दल के सगठन का एक बड़ा प्रमुख अंग केन्द्रीय समिति है। इस समिति का निर्वाचन अखिल सघीय कांग्रेस द्वारा गुप्त मतदान प्रणाली के आधार पर होता है। इसमे लगभग 125 सदस्य तथा 111 प्रत्याशी होते हैं। इसके सदस्य अधिवर्तन सघ गणराज्या, स्वशासी गणराज्या एवं अर्थ प्रदोषों के दलीय सचिव होते हैं। इसमे सोवियत सघ की मन्त्रि परिषद् के प्रभावी सदस्यों की पर्याप्त संख्या होती है। इसके अतिरिक्त गणराज्या की मन्त्रि-परिषदा के प्रभावशाली सदस्य, उनके प्रधान, उच्च सैनिक कमान के सदस्य उच्च पुलिस अधिकारी तथा बुद्धिजीवी और बुद्ध विचारक लोग भी सम्मिलित होते हैं। दल का दृष्टि से केन्द्रीय समिति एक अत्यन्त महत्वपूर्ण इकाई है। नियमों के अनुसार कांग्रेस के मध्य-काल में केन्द्रीय समिति दल के सारे काम चलाती है। अर्थ संस्थापना, सगठना तथा दलों से सम्बंध बनाने मे दल का प्रतिनिधित्व करती है। दल के अनेक

स्थापित करके उनके कार्य का संचालन करती है। अपने नियंत्रण में काम करने वाले केन्द्रीय अखबारा के सम्पादक-मण्डल का नियुक्त करती है तथा बड़ी स्थानीय संस्थाओं के दलीय अखबारा के सम्पादकों की नियुक्ति का पुष्ट करती है। साप्ताहिक महत्व के व्यवसायों को संगठित करके उनका प्रबंध करती है। वह दल की शक्तियाँ और साधना का बटवारा तथा केन्द्रीय-नीय की व्यवस्था करती है। केन्द्रीय समिति दल के गुणों द्वारा केन्द्रीय सोवियत और जन-संगठना के कार्य का निर्देशन करती है।”

केन्द्रीय समिति का प्रेसीडियम (Presidium)

साम्यवादी दल का सर्वोपरि महत्त्वपूर्ण अंग प्रेसीडियम (Presidium) है। यह सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम से सव्याभिन्न है। 19वीं कांग्रेस ने इसके 23 सदस्य व 11 वकल्पिक सदस्य निर्वाचित किये थे। आजकल इसमें 12 सदस्य तथा 5 वकल्पिक सदस्य हैं। इनकी संस्था घटती-बढ़ती रहती है। प्रेसीडियम में दल के चोटी के नेतागण होते हैं जो सरकार के भी सदस्य होते हैं। प्रेसीडियम ही वास्तव में उन सब नियुक्तियों को करती है जिन्हें सरकार क्रियान्वित करती है। इस छोटी-सी समिति में साम्यवादी दल की सर्वोच्च शक्ति निहित है और यह समाजवादी निर्माण की समस्त शाखाओं का काम दिग्रा को निर्देशन करती है। इसका एक सभापति होता है। प्रेसीडियम को वृत्तों कई बार कई कई सप्ताह के लिए होती हैं। ये बठकें अत्यन्त गोपनीय होती हैं और बहुधा रात्रि के समय होती हैं। ये बठकें कभी-कभी इतनी लम्बी होती हैं कि दूसरा दिन निकल आता है।

अन्य सहायक अंग (Subsidiary Agencies)

प्रेसीडियम के अतिरिक्त साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के दो अन्य बड़े अंग हैं—सचिवालय (Secretariat) तथा दल नियंत्रण आयोग (Party Control Commission)

1 सचिवालय—साम्यवादी दल का मास्को में एक केन्द्रीय कार्यालय है। इसका एक महामंत्री होता है। इस सचिवालय अथवा केन्द्रीय कार्यालय के अनेक भाग हैं। यह देश-विदेश से सम्बंधित विषयों की दायरदायगी करता है। राज्य के अधिकांश नियुक्त साम्यवादी दल के सचिवालय में ही किये जाते हैं। सचिवालय वस्तुतः साम्यवादी दल एवं सोवियत पद्धति का चालक यंत्र है। इसका अस्तित्व एवं इसकी कार्यशैली नीति के केन्द्रीयकरण तथा एकीकरण को अत्यन्त उत्कृष्ट रूप से प्रभावित करत है।

2 दल नियंत्रण आयोग—यह आयोग दल का एक महत्त्वपूर्ण केन्द्रीय अंग है जिसका काम दल के सदस्यों में अनुशासन व नतिकता बनाये रखना है। क्षेत्रीय एवं प्रादेशिक दल समितियाँ तथा गणराज्य की केन्द्रीय समितियाँ आदि के विरुद्ध की गई उन अपीलों पर पुनर्विचार करना भी इसका काम है जिनके अनुसार दल के सदस्यों को दल से वहिष्कृत कर दिया गया हो।

साम्यवादी दल के युवक संगठन

(Youth Organisation of the Communist Party)

सोवियत मध्य साम्यवादी दल से सम्बंधित अनेक युवक संगठन हैं। इन संगठनों द्वारा दल का प्रचार व प्रसार होता रहता है। यह संगठन निम्न हैं—

(1) कॉमसोमॉल्स (Comsomols) रूस

(2) पायनियर्स और ओक्टोब्रिस्ट्स (Pioneers and Octobrists)

कॉमसोमॉल्स 15 से 26 वर्ष तक के किशोरो (लड़का और लड़कियाँ) का संगठन है। इनके लक्ष्यो सदस्य हैं। इनका प्रमुख कार्य माक्स के सिद्धान्तों का अध्ययन करना तथा दल के कार्यक्रम का कार्यान्वित करने के लिए रचनात्मक सहयोग प्रदान करना है। ये सोवियत शक्ति के चारों ओर साम्यवादी विचारों से परिपूर्ण युवकों को संगठित करते हैं। इनके द्वारा देश की सभ्यता तथा दल के संगठनों का उपयुक्त व्यक्ति प्रदान किये जाते हैं। इनका नियंत्रण साम्यवादी दल द्वारा किया जाता है।

पायनियर्स और ओक्टोब्रिस्ट्स छोटे लड़का और लड़कियों के दो ग्रुप संगठन हैं। 10 से 15 वय तक के बच्चे पायनियर्स में तथा 9 से 11 तक के बच्चे, ओक्टोब्रिस्ट्स में भर्ती किये जाते हैं। कॉमसोमॉल्स इन संगठनों में साम्यवादी विचारधारा की शिक्षा देते हैं और इस भाँति देश के भविष्य के लिए तैयार करते हैं।

साम्यवादी दल का महत्व एवं कार्य

(Importance and Functions of the Communist Party)

साम्यवादी दल वास्तविक महत्व उसके महान् कार्यों में छिपा है। दल ने रूसी लोगो के सामाजिक आर्थिक राजनीतिक एवं बौद्धिक जीवन के संगठन में निर्णायक भूमिका अदा की है और आज भी रूसी जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में इसका महत्व एवं महान मार्ग-दर्शक शासक उपदेशक एवं नियंत्रक का है। यह दल सोवियत शासन और समाज का प्रगुप्रा और उसकी निर्देशक शक्ति है।

साम्यवादी दल समाजवादी व्यवस्था का नियन्त्रण एवं रक्षक

रूस में समाजवादी व्यवस्था की स्थापना का एवं उसकी रक्षा तथा उत्थिति का श्रेय साम्यवादी दल को है। देश में दल का कार्य उन लोगों का वैचारिक और क्रियात्मक पथ प्रदर्शन करना है जो देश में समाजवादी व्यवस्था को पूरा करना चाहते हैं। इस रूप में दल एक प्रेरक आदर्श और शिक्षक है। जनता को माक्सवाद लेनिनवाद की शिक्षा देना दल का सर्वोपरि कर्तव्य है। यही कारण है कि रूसी संविधान में इसे समाजवादी व्यवस्था का विकास करने व उसे शक्तिशाली बनाने के उनके सपनों में काम करने वाले लोगों का रक्षक कहा गया है।

साम्यवादी दल ही वास्तविक शासक

सोवियत साम्यवादी दल देश का वास्तविक शासक है। पाश्चात्य देशों की भाँति यह सरकार का निर्माणकर्ता पालनकर्ता और संचालक तो है ही, लेकिन साथ ही यह शासन से इतना घुल मिल गया है कि दल और सरकार को अलग अलग करना मुश्किल है। सभी महत्वपूर्ण कार्यों का निर्णय व्यावहारिक रूप से दल ही करता है। सरकार के उच्च अधिकारियों की नियुक्ति दल के द्वारा करते हैं। सोवियत संघ के शासन के सम्पूर्ण अवयवों पर साम्यवादी दल का पूरा एवं एकाधिकारी नियंत्रण है। कार्टर (Carter) के शब्दों में "साम्यवादों, दल ही समस्त व्यवस्थापन और प्रशासन के क्षेत्र में पूरा नियंत्रण रखता है और जो निश्चित करता है कि क्या होना चाहिये, कब होना चाहिये, किस प्रकार होना चाहिये तथा किसके द्वारा होना चाहिये?"

पुनश्च, दल जनता को मावसवाद लेनिनवाद की शिक्षा विभिन्न ऋणों के माध्यम से देता है। यह शिक्षण इतना प्रभावशाली है कि संगीत, कला, साहित्य, विज्ञान आदि प्रत्येक क्षेत्र को इस तरह नियमित किया जाता है कि वे साम्यवादी प्रवृत्ति को परिलक्षित करें। दल का एक महत्वपूर्ण कार्य राष्ट्रीयता की भावना को जागृत करना है और प्रत्येक साम्यवादी सफलता को राष्ट्रीयता की भावना को दृढ़ बनाने के लिए प्रभावशाली अस्त्र के रूप में काम में लिया जाता है।

इसके अतिरिक्त साम्यवादी दल नेताओं और जनता के मध्य एक कड़ी का कार्य करता है, अर्थात् यह एक ऐसा साधन है जिसके माध्यम से नेताओं अपने कार्यों का विवरण जनता के समक्ष प्रस्तुत करते हैं। दल सरकारी नीतियों और कार्यों से जनता को परिचित कराता है और उनकी स्पष्ट व्याख्या जनता के समक्ष रखता है। इसके लिये अन्य सूचना-साधना के अतिरिक्त 'संगठित वाद-विवाद' (Organised discussion) के साधन को काफी प्रयोग में लाया जाता है।

दल केवल सरकार के कार्यों को ही सूचना जनता को नहीं देता प्रत्युत जनता की इच्छा और प्रतिक्रियाओं की सूचना भी सरकार व दल के नेताओं को देता है। इस तरह वह एक प्रभावशाली सूचना केन्द्र का काम करता है।

अन्तर्राष्ट्रीय कार्य

सोवियत साम्यवादी दल के अन्तर्राष्ट्रीय कार्य भी अत्यन्त महत्वपूर्ण हैं। साम्यवादी विश्व क्रान्ति और विश्व-साम्यवादी समाज में विश्वास करता है अतः रूसी साम्यवादी दल का यह एक आधारभूत उद्देश्य है कि ससार के पूंजीवादी देशों में साम्यवाद की स्थापना की जाए। प्रारम्भ से ही साम्यवादी दल इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिये प्रयत्नशील रहा है। प्रारम्भ में इसके लिये कम्युनिस्ट इन्टरनेशनल (Communist International) की स्थापना की गई थी, किन्तु द्वितीय महायुद्ध काल में इसके स्थान पर 'कॉम्युनिस्ट इनफारमेशन ब्यूरो' (Cominform) की स्थापना की गई। यद्यपि 1956 में इन समाप्त कर दिया गया है, किन्तु फिर भी विभिन्न अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के माध्यम से सोवियत साम्यवादी दल अन्तर्राष्ट्रीय साम्यवाद के प्रसार लिये प्रयत्नशील है। सोवियत साम्यवादी दल के द्वारा, पर ही अधिकांश देशों के साम्यवादी दल संचालित होते हैं।

साम्यवादी दल तथा अन्य संगठन

सोवियत संघ में कुछ सावजनिक निदलीय संगठन हैं, जैसे—श्रमिक संघ (Trade Unions), सहकारी सङ्घ (Co-operatives) सांस्कृतिक संगठन (Cultural Societies) आदि। दूर से देखने से यही प्रतीत होता है कि ये स्वायत्त संगठन हैं जिन्हें देश के विभिन्न सावियता के लिए प्रत्याशी नामांकित करने का अधिकार है। लेकिन तथ्य यह कि ये सभी संगठन किसी न किसी रूप में साम्यवादी दल द्वारा ही नियंत्रित रहते हैं और दल के सदस्य इन सभी संगठनों में महत्वपूर्ण पदा पर जमे हुए हैं। स्टाकिन का कहना था कि ये निदलीय संगठन एक प्रकार के 'संदेशवाहक साधन' (Transmission belts) हैं जो दल की विचारों से मिनाते हैं।

II

रूस में प्रजातन्त्र (THE DEMOCRACY IN THE U S S R)

“सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ एक कठोर
अधिनायकतंत्र है यद्यपि उसके कुछ लक्षण
स्पष्टतः प्रजातन्त्रीय हैं, जो प्रजातांत्रिक
केन्द्रोत्थरण नामक सिद्धांत के
अनुसार कार्यान्वित हुए हैं।”

—टाउस्टर

सोवियत रूस में वास्तविक प्रजातंत्र है भयवा नहीं, यह प्रश्न बड़ा
विवादास्पद है। एक और पाश्चात्य देशों के ऐसे विद्वान् हैं जिन्होंने सोवियत शासन-
पद्धति को अप्रजातांत्रिक, स्त्रायत्तवादी, अधिनायकवादी और निरकुश कहा है।
डूधरी और अनेक पाश्चात्य विद्वानों ने इसकी खुल कर प्रशंसा भी की है।
पक्ष में तर्क

(1) सोवियत जनता को सर्वाधिक जनतन्त्रीय स्वतंत्रता एवं अधिकार—
सोवियत सविधान सोवियत जनता को सत्तार के किसी भी प्रजातन्त्रीय देश से अधिक
जनतन्त्रीय स्वतंत्रता व अधिकार प्रदान करता है। 18 वर्ष से अधिक कितनी भी
नस्ल, धर्म और विचार के नागरिकों को मताधिकार प्राप्त है। सम्पत्ति, शिक्षा आदि
पर कोई प्रतिबंध नहीं है यहाँ तक कि विदेशियों को भी यह अधिकार सुलभ है।
इसी प्रकार प्रत्येक नागरिक जिसकी अवस्था कम से कम 23 वर्ष की है, सर्वोच्च
सोवियत की सत्ता के लिए खड़ा हो सकता है। निर्वाचन में भाग लेने व निर्वाचित
होने का अधिकार सनिका को भी प्राप्त है। समस्त प्रतिनिधि जनता के प्रत्यक्ष
निर्वाचन के द्वारा निर्वाचित ही नहीं होते हैं अपितु उन्हें अपने कार्य के विषयों में
निर्वाचकों को जानकारी भी देनी होती है। सोवियत विधि के अनुसार निर्वाचक
बहुमत के द्वारा अपने क्षेत्र के किसी भी अवांछित निर्वाचित सदस्या को वापिस भी
बुला सकते हैं। इस प्रकार सोवियत रूस में पूरा जनतंत्र है और वह जनतंत्र केवल
प्रदर्शनीय नहीं है, अपितु व्यावहारिक है। सोवियत सविधान, ने अपने नागरिकों को
जा मूलभूत अधिकार दिए हैं, सत्ता और विस्तार की दृष्टि से सत्तार का कोई भी
लोकतांत्रिक दृष्ट उनके सामने नहीं ठहर सकता। सोवियत रूस में नागरिकों को न
केवल राजनीतिक अधिकार ही बरन् महत्वपूर्ण आर्थिक अधिकार भी हैं।

पर वग-व्यवस्था को समाप्त कर दिया गया है। राज्य की ओर से प्रत्येक व्यक्ति को व्यवसाय पाने का अधिकार, 'यूनतम मजदूरी पाने का अधिकार एवं विधाम तथा मनोरंजन पाने का अधिकार भी है। प्रत्येक छात्र को लगभग निशुल्क शिक्षा वृद्धावस्था तथा रुग्णावस्था में पेंशन, मुक्त चिकित्सा आदि समस्त सुविधायें सोवियत रूस में उपलब्ध हैं। सोवियत नागरिकों को भाषण, प्रेस, सभा, जुलूस, प्रदर्शन आदि की स्वतंत्रता है। इन नाना सुविधाओं में से अनेक सुविधायें तो वे देश भी अपने नागरिकों को उपलब्ध नहीं करा सके हैं जिन्हें अपनी प्रजातांत्रिक प्रणाली पर गर्व है।

(2) सोवियत जनता के लिए संविधान द्वारा निश्चित कृत व्य—सोवियत संविधान इस दृष्टि से भी पूर्ण प्रजातांत्रिक है कि उमम सोवियत जनता को जो भी अधिकार प्रदान किये गये हैं उन्हें सीमित करने वाला कोई प्रतिबंध नहीं लगाया गया है और साथ ही अधिकार प्रदान करने वाले अनुच्छेदों में इस बात का भी प्रबंध किया गया है कि यह अधिकार केवल कितना या प्रदर्शन की वस्तु धन करने रह जाय अपितु व्यवहार में भी इनका पूर्ण लाभ उठाया जा सक। सोवियत संविधान अधिकारों के साथ-साथ नागरिकों पर समान और राज्यों के प्रति कुछ कृत व्य भी आरोपित करता है। रूस में अधिकार और कृत व्य अविभाज्य हैं। इस प्रकार सोवियत संविधान इस कथन पर खरा उतरता है कि कृत व्यों के अभाव में अधिकारों का कोई मूल्य नहीं है। यह सब कुछ रूस को सच्चा प्रजातांत्रिक देश सिद्ध करने को पर्याप्त है।

(3) वगहीन-समाज—रूस में वगहीन समाज है। वहां पर केवल अम-जीविका का समाज है। पश्चिमी राज्यों में पाये जाने वाले पूजोपतियों जसा 'गोपक वग' वहां नहीं पाया जाता। सोवियत रूस में समाज में सभी को समान स्थान है सभी में बंधुत्व की भावना है और इस प्रकार वहां प्रजातंत्र के दो आधार-भूत स्तम्भों—स्वतंत्रता एवं समानता के प्रत्यक्ष दर्शन होते हैं। लाम्को जसा प्रजातंत्र का कट्टर समर्थक भी स्वीकार करता है कि इङ्गलंड जैसे प्रजातंत्रीय राज्य में सभी प्रजातांत्रिक समाज को निर्माण होना सप है। इङ्गलंड में आज भी केवल धनिक वग का बोलबाला है, धन के बल पर ही यह वग निर्वाचनों में विजयश्री अर्जित करता है। सत्य तो यह है कि पाश्चात्य प्रजातांत्रिक राज्यों में ऊच-नीच अमीर-गरीब, आदि की अप्रजातांत्रिक भावनायें विद्यमान हैं। इन देशों की तुलना में रूस में वास्तविक स्वतंत्रता के दर्शन होते हैं।

(4) अल्पसंख्यक वर्गों के साथ समानता—सोवियत रूस में अल्पसंख्यक वग के साथ भी पूर्ण समानता का व्यवहार है। सोवियत संविधान का अनुच्छेद 123 यह स्थापित करता है कि जाति या राष्ट्रीय समूह के आधार पर किसी नागरिक के अधिकारों का प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से सीमित करना अथवा इन आधार पर किसी को विरुद्ध अधिकार प्रदान करना या साम्प्रदायिक घृणा द्वेष का प्रचार करना एक गम्भीर अपराध है। इङ्गलंड और अमेरिका जैसे महान् प्रजातांत्रिक राष्ट्रों में भी अल्पसंख्यकों के साथ समानता का ऐसा व्यवहार देखने को नहीं मिलता। समानता और बंधुत्व के प्रजातांत्रिक आदर्शों के गौरव गान गाना देश

संयुक्त राज्य अमेरिका के दक्षिणी राज्या में आज भी नीग्रो जाति के साथ पशुवत व्यवहार किया जाता है। प्रजातन्त्र की जननी कहे जाने वाले इंग्लैंड जैसे देश तक में काली जातियों को उपेक्षा से देखा जाता है। यदि प्रजातन्त्र वास्तव में मानव को मानव के रूप में देखने का भाव दर्श है तो निश्चयतः विश्व के सभी प्रजातान्त्रिक देशों की तुलना में वह रूस में अधिक मात्रा में विद्यमान है।

विपक्ष में तर्क

(1) विचार स्वातन्त्र्य केवल मात्र दिखावा—रूस में नागरिकों को विचार-स्वातन्त्र्य नहीं है। वहाँ भाषण और प्रेस-स्वतन्त्रता से सम्बन्धित मौलिक अधिकारों की सीमा व्यवहार में इतनी मरुचित कर दी गई है कि इन स्वतन्त्रताओं की वास्तविक महत्ता कुछ भी नहीं रह जाती। रूस में केवल एक ही विचारधारा को पनपने की आज्ञा है और वह है रूसी साम्यवादी विचारधारा। सोवियत संघ में प्रत्येक नागरिक पूणतया सरकार के शिकजे में दबा हुआ है। सविधान में प्रदत्त मौलिक अधिकारों की धाराएँ हाथों के दाता के समान एक दिखावा है। समस्त शिक्षा प्रणाली पर राज्य का नियंत्रण है। शिक्षण संस्थाओं में साम्यवादी दल की बातें बतलाई जाती हैं और साम्यवादी विचारधारा का प्रचार किया जाता है। अखबार, रेडियो, सिनेमा और यहाँ तक कि चर्च भी साम्यवादी दल के प्रचारार्थ काम में लाये जाते हैं। साम्यवादी विचारधारा का विरोधी साहित्य बड़ा छपना तो दूर रहा प्रवेश भी नहीं पा सकता। इस बात को सोवियत नेता खुल्लम-खुल्ला स्वीकार करते हैं कि साम्यवादियों के शत्रुओं को भाषण और प्रेस की कोई स्वतन्त्रता नहीं दी जा सकती। सोवियत सरकार व श्रमजीवियों की तानाशाही के विरुद्ध वहाँ कोई प्रचार या ध्वन्दोलन नहीं किया जा सकता।

(2) एक दल प्रणाली (साम्यवादी दल की तानाशाही)—सोवियत संघ में एक दल प्रणाली जनतन्त्र का गला घोटवी है। तानाशाही को रोकने, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा करने और शासन की सफलता तथा पुण्यलता के लिए विरोधी दल का होना आवश्यक है। किन्तु रूस में साम्यवादी दल का एकछत्र राज्य है और उसका अनुशासन ऐसा कठोर है कि व्यक्तिगत एवं राजनीतिक स्वतन्त्रता समाप्त हुई गई है और व्यवहार में साम्यवादी दल सरकार की कार्यकारिणियों पर शासन करता है, समस्त राजकीय कार्यों का निर्देशन करता है और रूस की सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था को नियंत्रित करता है। रूसी साहित्य में उसी की छाप है और ज्ञान के सब विभागों में उसी की भ्रमण है।

रूस में दूसरा कोई राजनीतिक दल कार्य नहीं कर सकता। कोई व्यक्ति चाहे साम्यवादी दल का सदस्य बने चाहे न बने किन्तु वह इससे भिन्न भावों वाली किसी राजनीतिक पार्टी को संगठित नहीं कर सकता। भ्रमण एवं जिन के घण्टा में 'वास्तव में केवल स्वरूप की छोटकर हर प्रकार से रूप में साम्यवादी दल ही सरकार है और साम्यवादी तानाशाही, साम्यवादी दल की तानाशाही है यही नहीं, रूस एक राजनीतिक राज्य है, जहाँ मार्शल-लॉ (Martial Law) के घन्टगत राज्य चलना अनिवार्य है। ऐसी परिस्थितियों में यह नली प्रकार घोषा जा सकता रूस में व्यक्ति की स्वतन्त्रता और प्रजातन्त्र यहाँ तब विद्यमान है।"

(3) ध्वस विधायिका (Facade Legislative)—सर्वोच्च सोवियत में ग्रथवा प्रशासकीय क्षेत्रों का ग्रथ सोवियतो में प्रतिनिधिया का निर्वाचन एक दिखावा मात्र है। फाइनर (Finer) ने इसे 'जन प्रदर्शन' (Public Demonstration) तथा 'भ्रम' (Illusion) कहा है। सोवियत रूस में जनता पश्चिमी देशों की जनता की भांति प्रतिनिधिया का स्वतन्त्र रूप से नहीं चुन पाती। वहाँ प्रतिनिधिया का नामांकन साम्यवादी दल द्वारा होता है और केवल साम्यवादी दल के सदस्य या उसके समर्थक ही चुनाव में खड़े हो सकते हैं। जनता एक प्रकार से चुने हुए प्रतिनिधिया की ही मत देती है। न कि मोवियल रूस में किसी विरोधी दल का अस्तित्व नहीं है, प्रत्येक चुनाव एक तमाशा है।

पुनश्च मन्त्रिण द्वारा सोवियत व्यवस्थापिका अर्थात् सघोय सर्वोच्च सोवियत का एक दश की ग्रन्थ, सोवियता को बहुत ज्यादा अधिकार दिये गये हैं। लेकिन यह एक असम्भव-सी बात है कि कोई संस्था वष भर में 10-15 दिनों की बैठक में सोवियत रूस जैसे विस्तृत एवं विविधता से भरे हुए देश के लिए कानून बना सके। वास्तविकता यह है कि कानूनों का निर्माण साम्यवादी दल द्वारा होता है। सोवियत व्यवस्थापिका में तो केवल हा' भर करती है। इसके अतिरिक्त प्रजातंत्र का एक प्रमुख लक्षण देश में उत्तरदायी शासन की स्थापना है। लेकिन सोवियत सघ में जनता के प्रति उत्तरदायित्व केवल नाममात्र का है। शासन के किसी भी अङ्ग पर जनता का कोई नियंत्रण नहीं है और सघोय व्यवस्थापिका जनता के प्रति नहीं बल्कि दल के प्रति उत्तरदायी है। देश के सभी गणराज्यों व प्रदेशों को व्यवस्थापिकाओं की भी स्थिति यही है। मन्त्र-परिषद् का ससद् के प्रति उत्तरदायित्व भी केवल प्रदर्शन के लिए है। संविधान भाषण की स्वतन्त्रता देता है, परन्तु इसका उदाहरण/शापद ही वाई कर पाता है। ससद् में ग्रथवा ससद् के बाहर शासन की नीति के विरुद्ध कोई आवाज नहीं उठाया जा सकती।

(4) न्यायपालिका की स्वतंत्रता नहीं—रूस में न्याय विभाग सरकार का स्वतंत्र अङ्ग नहीं है वरन् एक प्रकार का प्रशासकीय विभाग है जो सरकार द्वारा प्रतिपादित नीति को स्वीकार करता है और उसके उल्लंघनकर्ताओं का दण्ड देता है। सोवियत सघ के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों का कोई स्वतंत्रता नहीं है क्योंकि उसके निर्णय वहाँ की प्रेसोडियम तथा साम्यवादी दल की कन्द्रीय कार्यकारिणी समिति के द्वारा सपुष्टि के विषय हैं। सर्वोच्च न्यायालय को संविधान का रक्षण एवं पुनर्निर्धारण नहीं बनाया गया है इसलिए वह सोवियत शासन के कानूनों का व्यवधानिक पोषित कर सकता है और ही मन्त्रिण की व्याख्या कर सकता है। इस प्रकार रूसी न्यायपालिका वास्तविकता के हार्थों का और दल की मर्जी की बंधुत्वों का ग्रथ है। यह तन्त्र प्रजातंत्र का जट पर कुठारापात का सघान है।

(5) शोयकरण—सोवियत रूस में शोयकरण का शोयकरण है जब कि प्रजातंत्रात्मक शासन के अनुसृत शासन गति का शोयकरण विरुद्धीकरण होना चाहिए ठाकि जनता शासन में शोयकरण नाम का सघ। रूस में

आर्थिक साधनों पर सरकार का पूरा नियंत्रण है। देश की आर्थिक व्यवस्था का संचालन और निर्देशन एक केन्द्र से होता है। नागरिकों के व्यक्तिगत आर्थिक अधिकारों का कोई मूल्य नहीं है। यद्यपि सरकार की शक्ति शासन के विभिन्न वर्गों के मध्य विभाजित है तथापि प्रतिम रूप से और व्यावहारिक रूप से समस्त शक्तियाँ साम्यवादी दल में ही समाहित हैं। व्यवहारतः साम्यवादी दल का महासचिव (Secretary General) ही शासन का वास्तविक प्रधान होता है, न कि भारत या ब्रिटेन के समान जनता का प्रतिनिधि प्रधानमंत्री। इस केन्द्रीयकरण को बनाये रखने के लिए प्रचार और आतंक दोनों मार्गों को अपनाया जाता है। शासन के समस्त यंत्र सरकार और दल की प्रशंसा में लगे रहते हैं। प्रचार एवं प्रसार के समस्त साधनों पर सरकार तथा दल का एकाधिकार है। आतंक का मार्ग ग्रहण करने हुए सरकार या दल के विरोधी को कठोरतम सजा दी जाती है। समय-समय पर खूनी शुद्धिकरण (Bloody Purges) सोवियत रूस के लिए आम बात है। गुप्त पुलिस (Secret Police), गुप्तचर (Spies), श्रमिक कैंम्प (Labour Camps) आदि के द्वारा रूसी जनता में सदैव आतंक फैला रहता है।

वस्तु स्थिति

सोवियत रूस का सच लोकतन्त्र है या अधिनायकतन्त्र—इसके पक्ष विपक्ष में दिये गये उपयुक्त तर्कों के निष्पक्ष विश्लेषण से और रूसी समाज की व्यावहारिक स्थिति से यही निष्कर्ष निकलता है कि रूस यदि आर्थिक दृष्टि से लोकतन्त्र के बहुत अधिक सन्निकट है तो राजनीतिक दृष्टि में लोकतन्त्र से दूर है। परन्तु किसी भी रूप में रूसी शासन व्यवस्था को फासीवादी अथवा नाज़ीवादी अधिनायकतन्त्र कहना उचित नहीं है क्योंकि रूसी सरकार चाहे जनता के द्वारा बनाई हुई—और जनता की सरकार भले ही न हो पर वह जनता का हित साधन करने वाली सरकार प्रवक्ष्य है। सोवियत अधिनायकतन्त्र न रूसी जनता की विपुल सेवा की है, उसके हितों की साधना की है, समाज से बेकारी और बेरोजगारी को समाप्त किया है और प्रत्येक नागरिक को ऐसा अवसर मुलभ कर दिया है कि वह अपना जीवन यदि अधिक उच्च स्तर से नहीं तो मानवोचित स्तर से तो व्यतीत कर ही सके और उचित अवकाश का समय भी उस प्राप्त हो सके। जनता के कल्याण-साधन की दृष्टि से रूस में लोकतन्त्र का निश्चित रूप से अस्तित्व है इससे इन्कार करना सत्य से मुख मोड़ना है। आर्थिक परेगानियों से मुक्ति लोकतन्त्र की सबसे बड़ी कसौटी है और रूसी शासन व्यवस्था इस कसौटी पर विश्व की अन्य किसी भी लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था से अधिक खरी उतरती है।

पुनश्च लोकतन्त्र का अर्थ यदि सांख्यिक कार्यों में जनता द्वारा अधिक से अधिक भाग लेना है तो हम अर्थ में भी सोवियत सच विद्व का सबसे अप्रणीत लोकतन्त्रीय देश है। रूस में सोवियतता के माध्यम से रूस की जनसंख्या का विशाल भाग शासन कार्य में भाग लेता है। सोवियतता के माध्यम से ही रूस के लोग वहाँ के आर्थिक जीवन के निर्माण का भी प्रभावशाली ढंग से कार्य करते हैं।

सधो, उपभोक्ता सहकारी सभा, युवक सगठनो आदि की रूसी जनता की सदस्यता इतनी है कि उसका अनुपात प्रायः अन्य सभी देशों से बढ़कर है।

वस्तुतः सरकार का स्वरूप ही केवल महत्वपूर्ण नहीं होता। सरकार किस कुशलता से काम कर रही है, समाज और व्यक्ति की उन्नति कितनी हो रही है, यह अधिक महत्वपूर्ण है और रूसी शासन व्यवस्था इस दृष्टि से विश्व की अनेक अप्रणी लोचनशात्मक शासन व्यवस्थाओं से श्रेष्ठ है। पाश्चात्य विद्वानों का यह आरोप कि रूसी शासन के अतन्त्र व्यक्तित्व का विकास सम्भव नहीं है भ्रमात्मक है, क्योंकि बिना व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के विज्ञान, कला आदि के क्षेत्र में उतनी उन्नति प्राप्त करना असम्भवप्रायः है जितनी रूस में हो चुकी है। ड्रिजर (Dreiser) के शब्दों में—“रूस बौद्धिक कला और सलोत कला सम्बन्धी तथा व्यावहारिक सफलताओं के दृष्टिकोण से विश्व का सर्वश्रेष्ठ देश है।”

किर यह भी ध्यान रखना चाहिए कि लोकतन्त्र शासन का आधार जन-इच्छा होती है। सोवियत रूस में साम्यवादी शासन स्थापित हुए आज लगभग 54 वर्ष हो गये हैं और इस लम्बी अवधि में जनता ने कोई ऐसा प्रदर्शन नहीं किया है जिससे यह संकेत मिलता हो कि रूसी नागरिक साम्यवादी व्यवस्था के विरोधी हैं। इस आधी शताब्दी के रूसी सामाजिक व नागरिक जीवन के अध्ययन के आधार पर यह निष्कर्ष निकालना अनुचित नहीं होगा कि रूस के साम्यवादी शासन को वहाँ के नागरिक हृदय से स्वीकार करते हैं और वह एक प्रकार से उनका अपना शासन है। इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि रूस के साम्यवादी स्वयं अपने देश की व्यवस्था को अधिनायकतन्त्रीय मानते हैं, परन्तु साथ ही उनका मत है कि सवहारा वग का होने के कारण वह अधिनायकतन्त्र होते हुए भी लोकतन्त्र है। रूसी शासन-व्यवस्था वास्तव में सावजनिक समर्थन प्राप्त एकाधिकारतन्त्र बही जा सकती है। रूस की लोकतन्त्र की कल्पना में जनता और उसके द्वारा सावजनिक कार्यों में भाग लेने पर बल दिया जाता है। रूसी लोग अपने द्वारा निर्वाचित उस नेतृत्व के नियन्त्रण में आस्था रखते हैं जो सावजनिक हित में शासन करता है।

परन्तु केवल आर्थिक लोक कल्याण और सावजनिक हित की साधना को ही पूरा लोकतन्त्र नहीं कहा जा सकता। व्यक्ति की स्वतन्त्रता की सम्पूर्ण समोटी आर्थिक स्वतन्त्रता ही नहीं है। व्यक्ति की राजनीतिक स्वतन्त्रता भी लोकतन्त्र का अत्यधिक महत्वपूर्ण पहलू है जिसमें कई प्रकार की स्वतन्त्रताएँ सम्मिलित होती हैं। चूंकि रूस में वचारिक तथा वयक्तिक स्वतन्त्रता और राजनीतिक सगठन की व अल्प सभ्यता की स्वतन्त्रता व्यावहारिक दृष्टि से लगभग पूरी तरह प्रतिबंधित है, अतः इस दृष्टि से रूसी शासन व्यवस्था लाकतन्त्रीय नहीं ठहरती।

इस सम्पूर्ण विवेचना से हम इसी वस्तु स्थिति पर पहुँचते हैं कि सोवियत सरकार जनता की तथा जनता के लिए होने हुए भी अल्प-लोकतन्त्रात्मक सरकार है। सोवियत रूस में परम्परागत प्रकार का लाकतन्त्र नहीं है जिसकी तुलना पश्चिमी लाकतन्त्रों से की जा सके। सोवियत शासन व्यवस्था को एक नये प्रकार के प्रजातन्त्र का प्रयोग कहना सम्भवतः अधिक ठीक होगा।

EXERCISES

Chapter I

1 Trace the Constitutional Development of Soviet Russia till to day

आज तक सोवियत रूस के सांविधानिक विकास का वर्णन कीजिये।

2 Mention the salient features of the Constitution of the U S S R adopted in 1936

1936 के सोवियत संविधान की विशेषताओं को बतलाइये।

Chapter II

1 Comment on the view that the Soviet Union is a federal State with a unitary bias

इस कथन की समीक्षा कीजिये कि सोवियत संघ एक सघात्मक राज्य है जिसका भूराज्य एकात्मकता की ओर है।

2 Examine the distribution of powers and functions between the U S S R and its component units Do you consider the U.S S R to be a federal union ? If so, why ?

सोवियत रूस में संघ सरकार तथा एककों की सरकारों के बीच शक्तियों के विभाजन का विवरण दीजिये। क्या आप सोवियत रूस को एक संघ राज्य कह सकते हैं ? यदि हाँ तो कारण बतलाइये।

Chapter III

1 Examine the fundamental Rights and Duties as embodied in the Constitution of the U S S R How far they are effective ?

सोवियत संविधान में उल्लिखित मौलिक अधिकारों एवं कर्तव्यों की समीक्षा कीजिये। ये कहाँ तक प्रभावपूर्ण हैं ?

2 Examine the nature and reality of the fundamental rights in the U S S R

सोवियत संविधान के मौलिक अधिकारों की वास्तविकता तथा स्वभाव का विवेचन कीजिये।

Chapter IV

1 Describe the organisation, composition and functions of the Supreme Soviet of the U S S R

सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के संगठन रचना तथा कार्यों का विवरण दीजिये।

2 Discuss the Legislative procedure of the Supreme Soviet

सर्वोच्च सोवियत की विधायी प्रक्रिया का वर्णन कीजिये।

3 "The Supreme Soviet, as it is more often called the Supreme Council is regarded as the highest organ of State power in the U S S R." Discuss

'सर्वोच्च सोवियत, जिसे सर्वोच्च परिषद् भी कहते हैं, सोवियत रूस राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है।' इस कथन की विवेचना कीजिये।

सपा, उपभोक्ता सहकारी सपा, युपक सगठनो आदि की रूसी जनता की सदस्यता इतनी है कि उसका अनुपात प्रायः अन्य सभी देशों से बढ़कर है।

वस्तुतः सरकार का स्वरूप ही केवल महत्वपूर्ण नहीं होता। सरकार किस कुशलता से काम कर रही है, समाज और व्यक्ति की उन्नति कितनी हो रही है, यह अधिक महत्वपूर्ण है और रूसी शासन-व्यवस्था इस दृष्टि से विश्व की अनेक अग्रणी लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाओं से श्रेष्ठ है। पाश्चात्य विद्वानों का यह आरोप कि रूसी शासन के अंतर्गत व्यक्तित्व का विकास सम्भव नहीं है भ्रमात्मक है, क्योंकि बिना व्यक्तिगत स्वतंत्रता के विज्ञान, कला आदिके क्षेत्र में उतनी उन्नति प्राप्त करना असम्भवप्रायः है जितनी रूस में हो चुकी है। ड्रिजर (Dreiser) के शब्दांश में—“रूस बौद्धिक कला और ललित कला सम्बन्धी तथा व्यावहारिक सफलताओं के दृष्टिकोण से विश्व का सर्वश्रेष्ठ देश है।”

फिर यह भी ध्यान रखना चाहिए कि लोकतन्त्र शासन का आधार जन इच्छा होती है। सोवियत रूस में साम्यवादी शासन, स्थापित हुए आज लगभग 54 वर्ष हो गये हैं और इस लम्बी अवधि में जनता ने कोई ऐसा प्रदर्शन नहीं किया है जिससे यह संकेत मिलता हो कि रूसी नागरिक साम्यवादी व्यवस्था के विरोधी है। इस आधी शताब्दी के रूसी सामाजिक व नागरिक जीवन के अध्ययन के आधार पर यह निष्कर्ष निकालना अनुचित नहीं होगा कि रूस के साम्यवादी शासन को वहाँ के नागरिक हृदय से स्वीकार करते हैं और वह एक प्रकार से उनका अपना शासन है। इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि रूस के साम्यवादी स्वयं अपने देश की व्यवस्था को अधिनायकतन्त्रीय मानते हैं, परन्तु साथ ही उनका मत है कि सर्वहारा वर्ग का होन के कारण वह अधिनायकतन्त्र होते हुए भी लोकतन्त्र है। रूसी शासन-व्यवस्था वास्तव में सावजनिक समर्थन प्राप्त एकाधिकारतन्त्र कही जा सकती है। रूस की लोकतन्त्र की कल्पना में जनता और उसके द्वारा सावजनिक कार्यों में भाग लेने पर बल दिया जाता है। रूसी लोग अपने द्वारा निर्वाचित उस नेतृत्व के नियंत्रण में आस्था रखते हैं जो सावजनिक हित में शासन करता है।

परन्तु केवल आर्थिक लोक कल्याण और सावजनिक हित की साधना को ही पूरा लोकतन्त्र नहीं कहा जा सकता। व्यक्ति की स्वतंत्रता की सम्पूर्ण कसौटी आर्थिक स्वतंत्रता ही नहीं है। व्यक्ति की राजनीतिक स्वतंत्रता भी लोकतन्त्र का अत्यधिक महत्वपूर्ण पहलू है जिसमें कई प्रकार की स्वतंत्रताएँ सम्मिलित होती हैं। चूँकि रूस में वंचारिक तथा व्यक्तिगत स्वतंत्रता और राजनितिक सगठन की व अल्प संख्या की स्वतंत्रता व्यावहारिक दृष्टि से लगभग पूरी तरह प्रतिबंधित है, अतः इस दृष्टि से रूसी शासन व्यवस्था लाकतन्त्राय नहीं ठहरनी।

इस सम्पूर्ण विवेचन से हम इसी वस्तुस्थिति पर पहुँचते हैं कि सोवियत सरकार जनता की तथा जनता के लिए होने हुए भी अर्द्ध-लोकतन्त्रात्मक सरकार है। सोवियत रूस में परम्परागत प्रकार का लोकतन्त्र नहीं है जिसकी तुलना पश्चिमी लोकतन्त्रों से की जा सके। सोवियत शासन व्यवस्था को एक ‘नये प्रकार के प्रजातन्त्र’ का प्रयोग कहना सम्भवतः अधिक ठीक होगा।

EXERCISES

r I

Trace the Constitutional Development of Soviet Russia till today

ग़ज़ तक सोवियत रूस के साविधानिक विकास का बख़्श कौज़िये ।

Mention the salient features of the Constitution of the U S S R adopted in 1936

1936 के सोवियत सविधान की विशेषताओं को बतलाइये ।

ter II

Comment on the view that the Soviet Union is a federal State with a unitary bias

इस कथन की समीक्षा कीजिये कि सोवियत संघ एक तघात्मक राज्य है जिसका झुकाव एकात्मकता की ओर है ।

Examine the distribution of powers and functions between the U S S R and its component units Do you consider the U S S R to be a federal union ? If so, why ?

सोवियत रूस में संघ सरकार तथा एकाकी की सरकारों के बीच शक्तियों के विभाजन का विवरण दीजिये । क्या आप सोवियत रूस को एक संघ राज्य कह सकते हैं ? यदि हाँ तो कारण बतलाइयें ।

apter III

Examine the fundamental Rights and Duties as embodied in the Constitution of the U S S R How far they are effective ?

सोवियत सविधान में उल्लिखित मौलिक अधिकारों एवं कर्तव्यों को समीक्षा कीजिये । ये कहाँ तक प्रभावपूर्ण हैं ?

2 Examine the nature and reality of the fundamental rights in the U S S R.

सोवियत सविधान के मौलिक अधिकारों की वास्तविकता तथा स्वभाव का विवरण कीजिये ।

Chapter IV

1 Describe the organisation, composition and functions of the Supreme Soviet of the U S S R

सोवियत संघ की सर्वोच्च सावियत के संगठन, रचना तथा कार्यों का विवरण दीजिये ।

2 Discuss the Legislative procedure of the Supreme Soviet सर्वोच्च सोवियत की विधायी प्रक्रिया का बख़्श कीजिये ।

3 "The Supreme Soviet, as it is more often called the Supreme Council is regarded as the highest organ of State power in the U S S R" Discuss

'सर्वोच्च सोवियत, जिसे सर्वोच्च परिषद् भी कहते हैं सोवियत रूस की राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है ।' इस कथन की विवेचना कीजिये ।

- 4 What limitations, if any, do you find on the supremacy of the Supreme Soviet of the U S S R ?
सर्वोच्च सोवियत की सर्वोच्चता पर कौन से प्रतिबंध हैं ?
- 5 Describe the Committee System as it obtains in the U S S R.
सोवियत रूस में प्रचलित समिति पद्धति की विवेचना कीजिये ।
- 6 Describe and discuss the Soviet of Nationalities
राष्ट्रीयताओं की सोवियत का वर्णन कीजिये ।

Chapter V

- 1 Describe the composition, powers and functions of the Presidium and show its relation with the Council of Ministers in U S S R
सोवियत संघ के प्रेसिडियम के संघटन, शक्तियों तथा, कृत्यों का वर्णन कीजिये और मंत्रिपरिषद् से उसका सम्बन्ध बतलाइये ।
- 2 How far do you agree with the statement that the Soviet Presidium is the unique institution in the World ?
आप इस कथन से कहा तक सहमत हैं कि सोवियत रूस की प्रेसिडियम संसार में एक अनोखी संस्था है ?

Chapter VI

- 1 Explain the composition, powers and functions of the Council of Ministers under the Soviet Constitution
सोवियत संविधान में मंत्रिपरिषद् के संघटन शक्तियों तथा कार्यों की व्याख्या कीजिये ।
- 2 To what extent does the Soviet Union possess a responsible parliamentary type of Government ? Compare and contrast it with that in Britain
सोवियत संघ में कहीं तक एक उत्तरदायी संसदात्मक सरकार है ? ब्रिटिश व्यवस्था के साथ इसकी तुलना कीजिये ।

Chapter VII

- 1 Discuss the purpose and organisation of Soviet Judiciary
सोवियत न्यायपालिका का उद्देश्य तथा संघटन का वर्णन कीजिये ।
- 2 What are the distinguishing features of the Soviet Judicial System ?
सोवियत न्याय व्यवस्था की विशेषताएँ क्या हैं ?
- 3 Compare the organisation and powers of the Supreme Court of the U S S R with that of the Federal Tribunal of Switzerland and Supreme Court of U S A
सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय के संघटन तथा शक्तियाँ को तुलना स्विट्सरलैंड के फ़ेडरल ट्रिब्यूनल तथा संयुक्त राज्य के सर्वोच्च न्यायालय से कीजिये ।

- 4 Examine the powers and position of the Procurator General of the U S S R

सोवियत संघ के महान्यायवादी की शक्तियाँ तथा स्थिति की समीक्षा कीजिये।

Chapter VIII

- 1 Write a short note on local government in the Soviet Union
सोवियत संघ में स्थानीय शासन पर एक संक्षिप्त निबंध लिखिये।

- 2 Describe the salient features of the Constitutions of the Union Republics It is correct to call Russia a Federation ?

सोवियत समाजवादी गणराज्य के संविधानों की प्रमुख विशेषताएँ बतलाइये। क्या रूस को एक संघ कहना ठीक है ?

Chapter IX

- 1 What do you understand by the "Soviet System" ? How are the Soviets formed ? What are their functions and importance ?

'सोवियत प्रथा' से आप क्या समझते हैं ? सोवियतता का निर्माण कैसे होता है ? उनके कर्तव्य तथा उनका महत्व क्या है ?

- 2 "The Soviets are the State organs of the dictatorship of the proletariat ?" Discuss

सोवियतों ही सत्ताराज्य के अधिनायकवाद के शासन की उपकरण हैं।" विवेचना कीजिये।

Chapter X

- 1 "The Communist Party is the vanguard of the proletariat dictatorship and has assumed the ruling position in the Soviet Union" Discuss

"साम्यवादी दल सवहारा अधिनायकत्व का मार्ग-दर्शक तथा सोवियत संघ का वास्तविक शासक है।" विवेचना कीजिये।

- 2 Briefly describe the organisation of the Communist Party of the Soviet Union How far can this party be said to control the Government ?

सोवियत संघ के साम्यवादी दल के संगठन का संक्षिप्त वर्णन कीजिये। इस दल का शासन पर कहां तक नियंत्रण है ?

Chapter XI

- 1 Discuss critically the view that democracy in U S S R is a veiled dictatorship

इस विचार की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये कि सोवियत प्रजातंत्र एक आवरित अधिनायकतंत्र है।

- 2 "A million times more democratic than the most democratic bourgeois republic Examine this claim with reference to the presence of democratic element in the constitution of the U S S R

बुझा प्रजातान्त्रिक गणतंत्र से लाख गुना अधिक प्रजातान्त्रिक है।" सोवियत रूस के प्रसंग में इस कथन की समीक्षा कीजिये।

SELECTED READINGS

- | | | |
|-----|--------------------------|--|
| 1 | Adams and others | Foreign Governments and their Backgrounds |
| 2 | Ogg and Zink | Modern Foreign Governments |
| 3 | Wheare | Federal Government |
| 4 | Williams, A R | The Soviets |
| 5 | Caster and Others | , Government of the Soviet Union 1954 |
| 6 | Fainshold, M | How Russia is Ruled ? |
| 7 | Florinsky, M T | Russia - A History and an Interpretation, 1953 |
| 8 | Harper, S N | The Government of the Soviet Union |
| 9 | Hazard, J H | The Soviet System of Government |
| 10 | Karpinsky, V | The Social and State Structure of the U S S R |
| 11, | Kirichinko, A D | Soviet State Law, 1960 |
| 12 | Kulski W W | The Soviet Regime 1954 |
| 13 | Scott, D J R | Russian Political Institutions |
| 14 | Strong, A L | The New Soviet Constitution |
| 15 | Towster, J' | Political Power in the U S S R. |
| 16 | Vyshinsky, A Y | The Law of the Soviet State |
| 17 | Finer | The Governments of Europe |
| 18 | Ogg | European Governments and Politics |
| 19 | Neuman | European and Comparative Governments |
| 20 | Poliansky | The Stalin Constitution on Judiciary and the Procurator's Office |
| 21 | Berman, H J | Justice in Russia, 1950 |
| 22. | Sidney and Beatrice Webb | Soviet Communism-A New Civilization |
| 23 | Mikhailov, Nikolai | Sixteen Soviet Republics |
| 24 | Batsell, W R | Soviet Rule in Russia, |
| 25. | Gibberd | Soviet Russia |
| 26 | Rostow and Lewin | The Dynamics of Soviet Society |

जापान का संविधान
(THE CONSTITUTION OF JAPAN)

‘जापान में सम्राट और जनता एक है। सारी जनता उन धार्मिक बंधना द्वारा सम्राट से संबद्ध है जिनकी जड़ें उनके हृदय की तली में गहराई से लगी हैं और यही एकरा राज्य की स्थिति की नींव बनी है।’

—३१० कानामोरा तोकुजिरो

‘जापान के प्राचीन सविधान के अन्तर्गत एक मन्त्रपरिषद् थी, पर मन्त्र परिषद्-व्यवस्था नहीं थी। वर्तमान सविधान सर्वाधिक स्वीकृत शास्त्रात्मक आधार पर एक संसदीय या मन्त्रपरिषदात्मक व्यवस्था का उपबन्ध करता है।’

|

जापान के संविधान की विशेषताएँ

(SALIENT FEATURES OF THE JAPANESE CONSTITUTION)

जापान अपने वर्तमान संविधान से पूर्व मेइजी संविधान (Meiji Constitution) द्वारा शासित था जो 1889 में लागू किया गया था और 1945 में जापान द्वारा मित्र राष्ट्रों के सामने आत्मसमर्पण करने के पश्चात् समाप्त हो गया था। अतः वर्तमान संविधान का अध्ययन करने में पूर्व पृष्ठभूमि के रूप में इस मेइजी संविधान की रूपरेखा समझ लेना उपयोगी रहेगा।

मेइजी संविधान एक लिखित संविधान था जिसने एकात्मक प्रणाली की स्थापना की थी। सरकार की समस्त शक्तियाँ—कार्यवाहिका, विधायी एवं याचिका-केवल सम्राट ही संचालित थी। इस संविधान में स्वामीय सम्राट को पूज्य एवं अनुल्लङ्घनीय (Sacred and Inviolable) घोषित किया गया था। स्वशासन का कहीं भी उल्लेख नहीं था। सम्राट कानून से ऊपर था। वह साम्राज्य का प्रधान था और राजसत्ता के समस्त अधिकार उसी में केन्द्रित थे। सम्राट ही सैनिक शक्तियाँ का प्रधान था। सम्राट के लिए अनुभवों राजनीतिज्ञों की जेनरो (Genro) नामक छोटी-सी सलाहकार समिति थी। सम्राट के अधीन इस समिति को इच्छा सब-सत्तावादी थी। सम्राट जेनरो की मंत्रणा पर जापान के प्रान्तमन्त्री को चुनता था और प्रधान मन्त्री अपने सहयोगियों का चुनाव करता था जो उसकी कैबिनेट के सदस्य होते थे। मंत्रियों के लिए सदन (Diet) का सदस्य होना आवश्यक नहीं था। जापान का राजनीति पर सैनिक प्रभाव बना रहता था। सदन में पराजित होने पर अथवा अविश्वास का प्रदर्शन करने पर भी कैबिनेट अपना त्यागपत्र नहीं देता थी। कैबिनेट के अतिरिक्त एक प्रिवी परिषद् (Privy Council) भी थी जिसमें एक प्रेसिडेंट, एक वाइस प्रेसिडेंट, 12 मंत्रियों और सम्राट द्वारा मनाने वाले 24 सदस्य होते थे। प्रिवी परिषद् केवल आवश्यकता के समय सम्राट को परामर्श देती थी। मंत्रिपरिषद् के पदेन

सदस्य होते थे। परिषद् में सदस्यों का कार्यकाल जीवन पथक था, इसलिए यह संस्था प्रजातंत्र एवं संसदीय प्रणाली के प्रतिकूल थी।

जापान की व्यवस्थापिका को डाइट (Diet) कहते थे। इसमें दो सदन थे। बड़े सदन का नाम 'पीयस सभा' (House of Peers) था जिसकी सदस्य संख्या 409 थी। छोटे सदन का नाम प्रतिनिधि-सभा (House of Representatives) था जिसमें 450 सदस्य थे। मेइजी संविधान के अंतर्गत व्यवस्थापिका शासन का प्रभावशाली अंग नहीं थी। यद्यपि मंत्रिमण्डल के निर्णयों और नीतियों का व्यवस्थापिका अवस्था समर्थन करती थी, तथापि उसमें ऐसे दलों का नितांत भ्रभाव था जिनकी निश्चित एवं भिन्न नीतियां हों। यही नहीं, मंत्रिमण्डल के निर्णयों को दोहराने का अधिकार अन्य अधिशासी अंगों जैसे प्रिवी परिषद् को भी था। संक्षेप में डाइट केवल मात्र एक परामर्शदात्री संस्था थी जिसका उपयोग केवल राज्य के प्रधान को अपने कर्तव्यों का पालन करने में सहायता एवं सलाह देना था। वस्तुतः प्रजातंत्र के बाह्य आडम्बर के रूप में जापान में राजतंत्र ही प्रचलित था।

मेइजी संविधान के अंतर्गत एक सर्वोच्च युद्ध समिति (The Supreme War Council) की भी व्यवस्था थी। इस संविधान में सैनिक तत्वों का आधिपत्य होने के फलस्वरूप संसद्वाद का प्राधान्य था। मंत्रिमण्डल में भी युद्ध एवं जन सभा के मंत्री सैनिक अधिकारी ही नियुक्त किये जाते थे। सर्वोच्च युद्ध समिति में सभा के प्रधान अफसर होने थे। इस तरह शासन में नागरिक और सैनिक अधिकारों में प्रतिद्वन्द्विता को जन्म दिया गया था जो देश के लिए एक घातक नीति थी। नौकरशाही और संसद्वाद के इसी तत्त्वा ने जापान को अंततः साम्राज्यवाद के उस विनाशकारी विस्फोट की ओर धकेल दिया जो द्वितीय महायुद्ध के रूप में प्रगट हुआ और जिसने अंत में जापान के चेहरे पर पराजय की कालिख पोत दी।

जापान के वर्तमान संविधान की विशेषताएँ

(Salient Features of the Modern Constitution of Japan)

द्वितीय महायुद्ध में फासिस्ट खेमे को पूरी तरह पराजय का मुख देखना पड़ा और अगस्त सन् 1945 में जापान ने मित्र राष्ट्रों के सामने आत्मसमर्पण कर दिया। पराजित जापान में मित्र राष्ट्रों के सर्वोच्च कमांडर जनरल मैकआर्थर ने 11 अक्टूबर, 1945 को जापानी कैबिनेट का बतला दिया कि देश के लिए नवीन संविधान अनावश्यक होगा। फलस्वरूप सरकार ने एक संवैधानिक समस्या की अनुसंधान समिति (Constitution Problem Investigation Committee) की स्थापना की लेकिन इसमें कोई विशेष कार्य नहीं किया। नवीन संविधान यथाथ मन्त्रिमण्डल द्वारा ही जापान में मंत्रिमण्डल के साथ बनाया

गया। संयुक्त राज्य अमेरिका के अनेक संविधान-वेत्ताओं को बुनवाकर नवीन संविधान तैयार करवाया गया। संविधान के अन्तिम प्रारूप का जापान की केबिनेट ने मार्च, 1946 में स्वीकार किया और कुछ साधारण परिवर्तना के बाद नवम्बर, 1946 में डायट (जापानी संसद) द्वारा भी इस स्वीकार कर लिया गया। तत्पश्चात् 3 मई 1947 को यह नवीन संविधान कार्यान्वित कर दिया गया जिसकी मुख्य विशेषताओं को हम संक्षेप में निम्नवत् प्रकट कर सकते हैं—

संक्षिप्त व सरल संविधान

जापान के नये संविधान को जापान का संविधान कहा जाता है, जब कि 1889 के संविधान को 'जापानी साम्राज्य का संविधान का नाम दिया गया था। जापान के वर्तमान संविधान का आकार बहुत ही छोटा है। इसमें एक प्रस्तावना (Preamble) और 103 धारार्य हैं। इसमें अमेरिकन ब्रिटिश एवं अंतरराष्ट्रीय सिद्धांतों का समावेश किया गया है। इसके द्वारा जापान में प्रजातंत्र की प्राप्ति का प्रशंसनीय प्रयत्न किया गया है। 11 अध्यायों का यह संविधान लगभग 20 पृष्ठों मात्र में है। इसकी भाषा बड़ी सरल और सुस्पष्ट है।

संविधान एक सर्वोच्च कानून

नवीन संविधान जापान का 'सर्वोच्च कानून' (Supreme Law) है। शासन का कोई भी अंग संविधान के किसी भी उपबन्ध का उल्लंघन नहीं कर सकता। संविधान ने स्पष्ट शब्दों में घोषित किया है कि शासन की प्रत्येक शाखा के कर्मचारियों को संविधान को पूरी मान्यता देनी होगी, अर्थात् सम्राट् मंत्री संसद सदस्य, यायागीश आदि इस संविधान के अधीन अपने क्षेत्रों में अपनी भूमिका निभायेंगे और संविधान की सीमाओं का उल्लंघन नहीं कर सकेंगे।

अनुपम प्रस्तावना: जन प्रभुसत्ता एवं उदात्त आदर्शों की स्थापना

संविधान का प्रमुख आशय इसकी प्रस्तावना है जिसमें जनता को शक्ति का आदि स्रोत घोषित किया गया है। ऐसी सुंदर प्रस्तावना अत्र दखने का कम ही मिलेगी। इस प्रस्तावना में—

- 1 सभा राष्ट्रों के साथ गति एवं सहयोग रखने पर बल दिया गया है।
- 2 युद्ध की निन्दा की गई है।
- 3 शासन को एक पवित्र धरोहर (Sacred Trust) घोषित किया गया है।
- 4 शासन-सत्ता का स्रोत जनता है और उसका संचालन भी जनता के प्रतिनिधियों का ही सौंपा गया है।
- 5 जापान की जनता ने अपनी सुरक्षा एवं अग्रगण्य वंश के लिए विश्व

के शांतिप्रिय राष्ट्रा को यायभावना और सद्भावना में विश्वास प्रगट किया है।

6 जापान ने अन्तर्राष्ट्रीय सामाजिक व्यवस्था में एक सम्मानित स्थान प्राप्त करने की दृढ़ आकांक्षा प्रकट की है।

7 जापानी विश्व में दासता अत्याचार, गणहत्या एवं असहिष्णुता को मिटाना चाहते हैं।

8 अतः, जापानी जनता अपने राष्ट्रीय सम्मान दृढ़ मकल्प और समान-साधनों को उद्देश्य की सिद्धि में लगाने की प्रतीति करती है।

युद्ध का परित्याग

वर्तमान संविधान में जापान को युद्ध करने के सर्वोच्च अधिकार से वंचित कर दिया है। संसार के अन्य किसी भी देश के संविधान में युद्ध के परित्याग की बात का समावेश नहीं किया गया है।

वास्तव में देखा जाए तो युद्ध त्याग का यह आदर्श बड़ा ही सुंदर और अनुकरणीय है। लेकिन जब तक विश्व के अन्य राष्ट्र भी ऐसा करने का उद्यत न हों तब तक एक राष्ट्र द्वारा प्रगट किया गया इस प्रकार का निश्चय अव्यावहारिक ही प्रतीत होता है।

जनतंत्र का समर्थक

वर्तमान संविधान में सच्चे प्रजातंत्र की स्थापना के लिए अनेक प्रासनीय पग उठाये गये हैं। इसमें लोकप्रिय प्रभुता का समावेश (Assertion of Popular Sovereignty) किया गया है। सम्राट की वास्तविक शक्तियाँ छीन ली गई हैं। अब नेशनल डायट (जापान की संसद) शासन-सत्ता का सर्वोच्च अंग है। डायट के दोनो सदनों के लिए निर्वाचन की व्यवस्था है। निम्न सदन जनता के प्रत्यक्ष निर्वाचित सदस्यों से निर्वाचित होता है इसीलिये यह लोकप्रिय सदन है तथा ऊपर वाले सदन में अधिक शक्तिशाली है। कैबिनेट वास्तव में जापान की संसद के प्रति उत्तरदायी है। संविधान द्वारा सभी व्यक्तियों को मताधिकार प्राप्त हो गया है। स्त्रियों को पहली बार मताधिकार प्रदान किया गया है। नागरिकों के अधिकारों और स्वतंत्रताओं का भी संविधान में उल्लेख किया गया है।

एकात्मक संविधान

जापान का संविधान एकात्मक है। प्रशासन की दृष्टि से विवेकीकरण को व्यवस्था अविश्य है, किन्तु शासन का स्वरूप एकात्मक ही रखा गया है। संविधान द्वारा शक्तियों का कोई विभाजन नहीं किया गया है। सम्पूर्ण शक्तियाँ केन्द्र में निकलती हैं। प्रान्त 'डायट' (Diet) के अधिनियमों से अपनी शक्तियाँ प्राप्त करते हैं और डायट की इच्छानुसार इन शक्तियों का

विस्तृत या संकुचित किया जा सकता है। प्रातः अधीनस्थ इकाइयाँ हैं जिन्हें केवल वे ही शक्तियाँ प्रदान की गई हैं जो केन्द्रीय सरकार ने चाही हैं।

संसदीय शासन

संविधान जापान के लिए संसदीय शासन की व्यवस्था करता है। संसदीय शासन के अनुरूप जापानी राष्ट्र का अध्यक्ष सम्राट नामधारी कार्यपालिका है, जिसके हाथों में कोई वास्तविक शक्ति नहीं है और जिसकी स्थिति अधिपति रूप में ब्रिटिश राजा के ही समान है। अधिशासनिक सत्ता कैबिनेट है, जिसका प्रधान मंत्री है।

संसदीय व्यवस्था के अनुरूप ही कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में सामंजस्य की व्यवस्था की गई है। कार्यपालिका का चुनाव व्यवस्थापिका के सदस्यों में से होता है। प्रधानमंत्री का चुनाव डायट ही करती है। अय मंत्रियों का चुनाव प्रधानमंत्री करता है जिनमें से अधिकांश का डायट का सदस्य होना अनिवार्य होता है। जापानी संविधान के अंतर्गत जापान में डायट के हर सदस्य व्यक्ति भी मंत्री बनाये जा सकते हैं। ब्रिटेन में ऐसा नहीं हो सकता। संविधान यह भी घोषित करता है कि कैबिनेट का उत्तरदायित्व डायट के प्रति होगा और डायट में विश्वास खो बैठने पर कैबिनेट को त्यागपत्र दे देना होगा, यदि वह 10 दिन के अंदर प्रतिनिधि सदन का भंग नहीं कर देगी।

‘कार्यपालिका की स्वतंत्रता

संविधान में एक स्वतंत्र सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना की गई है। न्यायालयों के न्यायाधीश केवल महाभियोग के द्वारा ही अपने पद से हटाये जा सकते हैं और उनके कार्यकाल में तथा उनके वेतन में कमी नहीं की जा सकती है। कार्यपालिका को किसी अंग अथवा अभिकरण की अन्तिम शक्ति नहीं दी गई है। सभी न्यायाधीश अपने कार्य में स्वतंत्र हैं।

संविधान की धारा 81 के अनुसार न्यायिक पुनरावलोकन को भी व्यवस्था है अर्थात् सर्वोच्च न्यायालय संविधान का रक्षक है और डायट द्वारा पारित कानूनों की स्वतंत्रता की जांच करने का अधिकार रखता है। जापानी कार्यपालिका की एक अन्य विशेषता है—न्यायाधीशों की नियुक्ति पर जनसाधारण का सामान्य निर्वाचन में अनुमोदन प्राप्त करना। इस प्रकार की व्यवस्था भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटेन आदि देशों के संविधान में उपलब्ध नहीं है।

प्रचलित संविधान

जापानी संविधान प्रचलित अथवा अनमनीय (Rigid) है और इनके संशोधन की कार्यविधि भी काफी बड़ी है। परन्तु यह किसी भी तरह से इतना कठिन नहीं है कि इसे संयुक्त राज्य की भाँति व्यवहार में ही बड़ी कठिनाई से लाया जा सके। जापानी संविधान के संशोधन का तरीका संविधान की धारा 96 में इस प्रकार दिया गया है—

संविधान में संशोधन के प्रस्ताव का आरम्भ डायट द्वारा किया जायगा, जिसके पक्ष में प्रत्येक सदन के कुल सदस्यों में से दो तिहाई अथवा उससे भी अधिक सदस्यों का मत होना आवश्यक है। उसके बाद संशोधन के प्रस्ताव पर लोक निर्णय (Referendum) कराया जायगा। लोक-निर्णय में भाग लेने वाले मतदाताओं की बहुसंख्या का मत संशोधन के पक्ष में होने पर संशोधन स्वीकृत होगा। उसके तुरन्त बाद सम्राट ऐसे संशोधन को जनता के नाम से संविधान के आवश्यक अंग के रूप में घोषित करेगा।”

स्पष्ट है कि जापान के संविधान में संशोधन करना सुगम नहीं है, क्योंकि डायट के दोनों सदनों के दो तिहाई बहुमत से पास होने पर भी संशोधित प्रस्ताव को जनता के समक्ष अनुमोदन के लिए रखा जाता है और यदि वे जनमत संग्रह (Referendum) में बहुमत से पास हो जाते हैं, तभी उनको स्वीकार किया जाता है।

मौलिक अधिकारों व कर्तव्यों का समावेश

संविधान में जनता के अधिकारों व कर्तव्यों की सूची तीसरे अध्याय में की गई है और 10 से लेकर 40 तक की धाराओं का सम्बन्ध इसी महत्त्वपूर्ण विषय से है। संविधान में घोषणा की गई है कि ये अधिकार शाश्वत और अनुल्लंघ्य हैं तथा ये स्वयं संविधान द्वारा प्रदान किये गये हैं। संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों की सूची बहुत बड़ी है। भाषा और अभिव्यक्ति की स्वतंत्रता, गर कानूनी बन्दीकरण से मुक्त होना की स्वतंत्रता, शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार धार्मिक स्वतंत्रता आदि विभिन्न अधिकारों की व्यवस्था संविधान में की गई है। संविधान प्रजाजना के काम पाने के अधिकार को भी मान्यता देता है।

संविधान ने कुछ कर्तव्यों की भी व्यवस्था की है। उदाहरण के लिए संविधान की धारा 30 के अनुसार यह व्यवस्था है कि प्रजाजन कानून द्वारा निर्धारित करा का भुगतान करेंगे।

संयुक्त राज्य अमेरिका और भारत की व्यवस्था के विपरीत जापानी संविधान में सर्वोच्च न्यायालय को मूल अधिकारों का संरक्षक नहीं बनाया गया है।

द्वितीय सदन की रचना

ब्रिटेन, भारत अमेरिका आदि देशों की भांति जापानी व्यवस्थापिका डायट के दो सदन हैं लेकिन डायट के दूसरे सदन की रचना का आधार उक्त तीनों ही देशों के द्वितीय सदन से भिन्न है। जापान का द्वितीय सदन भी जनता का प्रतिनिधि है और उसके सदस्य जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप में निर्वाचित किये जाते हैं। इस प्रकार जापान में रचना के दृष्टिकोण से दोनों ही सदन में समानता स्थापित की गई है लेकिन शक्तियाँ की दृष्टि से वे समान नहीं हैं। द्वितीय सदन को शक्तियाँ प्रतिनिधि सदन की अपेक्षा कम हैं।

2

नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य (RIGHTS AND DUTIES OF THE CITIZENS)

सन् 1946 के जापानी संविधान में अधिकार पत्र (Bill of Rights) का समावेश किया गया है जिसमें प्रत्येक नागरिक को जीवन स्वतंत्रता समानता शिक्षा, रोजगार आदि के विभिन्न मूल अधिकारों की व्यवस्था की गई है। यद्यपि 1889 के संविधान में भी मौलिक अधिकारों का समावेश था लेकिन उसमें यह अत्यन्त सूक्ष्म, अपूर्ण एवं प्रभावहीन थे। नवीन संविधान के अंतर्गत मूल अधिकारों की प्रभावपूर्ण व्यवस्था है और साथ ही साथ उनकी परिसीमन (Limitations) का भी बरण कर दिया गया है। अधिकारों के साथ कतिपय कर्तव्यों का भी उल्लेख है। अधिकारों का बरण पर्याप्त रूप से विस्तृत है। संविधान के एक सम्पूर्ण अध्याय में जनता के अधिकारों के बरण का बरण दिया हुआ है। इस अध्याय में 10 से 40 तक अर्थात् 31 धाराएँ हैं जिनमें से केवल तीन धाराओं में ही कर्तव्यों का बरण है शेष 28 धाराओं में अधिकारों का बरण किया गया है।

जापानी संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों में वे सभी अधिकार सम्मिलित हैं जो अथवा प्रजातंत्र प्रणाली के संविधानों में पाये जाते हैं। परन्तु ऐसे अधिकारों का भी बरण है जो दूसरे देशों के संविधानों में दिखाई नहीं पड़ते। यह अधिकार विदेश जाने और राष्ट्रियता त्याग करने के हैं। अधिकारों के परिसीमन भी आयरलैंड या भारत के समान अधिकृत व्यापक नहीं हैं। सकटकाल में उनके स्थगन आदि के लिए कोई विशेष उपबंध नहीं है।

अधिकार (Rights)

जापानी संविधान में अधिकारों के बरण में कोई क्रम नहीं है। अतः निश्चयपूर्वक यह कहना कठिन है कि संविधान कितने प्रकार के अधिकार प्रदान करता है ? फिर भी बरण की स्वतंत्रता का दृष्टि से हम उसको निम्नांकित श्रेणियों में विभाजित कर सकते हैं—

वैयक्तिक अधिकार—संविधान की 13वीं धारा में कहा गया है कि 'जनता के प्रत्येक सदस्य का व्यक्ति के रूप में आदर किया जायेगा।

व्यवस्थापिका तथा अन्य शासन सम्बन्धी कार्या में जीवन, स्वतन्त्रता तथा शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार जहां तक वह सावजनिक कल्याण में बाधक न हो मुख्य विचार का विषय होगा।" स्पष्ट है कि जापानी संविधान में व्यक्ति को समाज का अवयव (Organ) स्वीकार करते हुए उसको व्यक्तिगतता (Individuality) का महत्त्व दिया गया है ताकि प्रत्येक नागरिक को अपने व्यक्तित्व (Personality) का विकास करने का पूरा अवसर प्राप्त हो सके।

समानता का अधिकार—जापानी संविधान की धारा 14 घोषित करती है कि 'कानून के अंतर्गत सभी व्यक्ति समान हैं और जाति पति, सामाजिक स्थिति या वय सद्भव के कारण राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक विभेद नहीं किया जायेगा।' इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए राज्य को लॉर्ड की उपाधियों को मान्यता देने से निषिद्ध कर दिया गया है। संविधान ने 'पीयर' (Peer) की उपाधि को मान्यता नहीं दी है। साथ ही यह भी व्यवस्था की है कि यदि किसी व्यक्ति को कोई सम्माननीय उपाधि अथवा अन्य किसी प्रकार का आदर चिह्न प्राप्त हो तो वह उसके आधार पर किसी विशेषाधिकार का प्रयोग बधानिक रूप में नहीं कर सकेगा। साथ ही इस प्रकार की सम्माननीय उपाधियां केवल उसी व्यक्ति तक सीमित रहेगी उसकी मृत्यु के पश्चात् उसके उत्तराधिकारी को प्राप्त नहीं होंगी, जसा कि ब्रिटेन में है।

धारा 24 के अनुसार विवाह केवल स्त्री पुरुष को महमति से ही सकता है और उसे पति-पत्नी के समान अधिकारों के आधार पर पारस्परिक सहयोग स्थापित रखने का निर्देश है। धारा 24 ही यह उपबंधित करती है कि राज्य पति-पत्नी के चुनाव, सम्पत्ति अधिकार उत्तराधिकार, निवास चुनाव, तलाक तथा विवाह और परिवार सम्बन्धी अन्य विषयों में व्यक्तिगत प्रतिष्ठा और स्त्री-पुरुष की मारभूत समानता के दृष्टिकोण की विधि निर्माण करेगा।

धारा 24 के अनुसार उत्तरदायी विधि में लिंग भेद के आधार पर कोई भेद नहीं किया गया है और दृष्टि-भूमि तथा अन्य सम्पत्ति में स्त्री-पुरुष का समान अधिकार दिये गये हैं जिनके प्रयोग में प्रायः लड़कियां पिता की सम्पत्ति में भाग नहीं लेती। जापान में वसूली-वृत्ति निषेध करने वाला विधि भी लागू कर दी गई है और अन्य प्रकार का मान्यता प्राप्त का स्थापित करने का प्रयत्न किया गया है। उन्नीसवां है कि अधिकांश जापानी महिला अपने अधिकारों के प्रयोग का धार ध्यान नहीं देना।

राजनीतिक अधिकारियों को चुनने में हटाने का अधिकार—संविधान की धारा 15 के अनुसार सर्वोच्च अधिकारियों के निर्वाचन में सम्बन्ध में जापानी राजा के अधिकारों का अभाव है।

निर्वाचनों में गुप्त मतदान का व्यवस्था की गई है क्योंकि इसे प्रभाव में व्यक्तियों को अपने मत परम्परा के अनुसार मन देने की स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं हो पाती।

याचिका का अधिकार—धारा 16 के अनुसार प्रत्येक व्यक्ति को क्षतिपूर्ति के लिए सावजनिक अधिकारों के निष्कासन के लिए कानून, अध्यादेश या विनियमों का निर्माण या विरुद्ध या संशोधन के लिए तथा अन्य इसी प्रकार के मामलों के लिए सानिपूर्वक याचना करने का अधिकार दिया गया है और यह स्पष्ट कर दिया गया है कि ऐसी याचना के करने के कारण किसी व्यक्ति को विरुद्ध विभेद नहीं किया जायेगा।

यह अधिकार विशेष उपयोगी सिद्ध नहीं हो पाया है क्योंकि संयुक्त राज्य अमेरिका की ही भाँति जापान में भी व्यवस्थापिका प्रत्येक अधिकारों में हज़ारा याचिकाएँ प्राप्त करती है जो उसके द्वारा समितियों को भेज दी जाती है और अधिकारों उन पर कोई कार्यवाही नहीं हो पाती।

क्षतिपूर्ति का अधिकार—संविधान अपनी धारा 17 और 40 के द्वारा नागरिकों का क्षतिपूर्ति प्राप्त करने का अधिकार देता है। धारा 40 में उल्लिखित है कि यदि कोई व्यक्ति गिरफ्तारी और नजरबन्दी के पश्चात् निर्दोष घोषित कर दिया जाता है तो वह जिन कानूनों द्वारा उपबन्धित है, क्षतिपूर्ति हेतु राज्य का प्रायश्चित्त कर सकता है।

शोषण के विरुद्ध अधिकार—संविधान की धारा 18 शोषण के विरुद्ध अधिकार प्रदान करती है। इस धारा के अनुसार किसी भी व्यक्ति को किसी भी तरह के बंधन में नहीं रखा जा सकता। किसी भी व्यक्ति से उसकी सम्मति के बिना बलपूर्वक कोई काम नहीं कराया जा सकता। दूसरे शब्दों में बेगारी को प्रथा का निषेध कर दिया गया है। बलपूर्वक दासता केवल वहाँ पर लोका में लायी जा सकती है जो किसी अपराध के लिए दण्डित किये गये हों।

विचार अन्त करण एवं धर्म की स्वतन्त्रता का अधिकार—संविधान अपनी 19वीं धारा में विचार अन्त करण और धर्म की स्वतन्त्रताओं की गारण्टी करता है। धारा 20 में उल्लिखित है कि किसी भी धार्मिक संगठन को कोई विशेषाधिकार नहीं होगा और न वह कोई राजनीतिक शक्ति का प्रयोग करेगा। किसी धार्मिक कृत्य, पर्व दिवाली या अक्षय्य पर भागी बनने का किसी भी व्यक्ति को बाध्य नहीं किया जायेगा। राज्य और उसका प्रत्येक विभाग धार्मिक शिक्षा एवं प्रत्येक प्रकार के धार्मिक कृत्यों से दूर रहेंगा। स्पष्ट है कि जापान भी भारत की भाँति एक धर्म निरपेक्ष राज्य है।

अभिव्यक्ति का तथा जीवन एवं स्वाधीनता का अधिकार—संविधान की धारा 21 जापानी प्रजा-जना को संगठन, सभा भाषण मुद्रण तथा

अभिव्यक्ति को स्वतंत्रता को व्यवस्था करती है। परन्तु दस अधिकार का कहीं दुरुपयोग न हान लगे, इसलिये इसे अप्रतिबंधित नहीं छोड़ा गया है। असाधारण परिस्थिति अथवा संकटकाल में इस प्रकार की स्वतंत्रता के स्थगन की प्रथा है।

जापान के संविधान की धारा 31 यह उपबंधित करती है कि 'किसी व्यक्ति का कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अतिरिक्त अन्य प्रकार में जीवन या स्वाधीनता में वंचित नहीं किया जायेगा और न उस पर फौजदारी कार्यवाही ही की जा सकेगी।' इस धारा से स्पष्ट है कि जापान में अवयव बंदाकरण नहीं हो सकता। किसी भी व्यक्ति का कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार ही दण्डित किया जा सकता है या बंदी बनाया जा सकता है।

जीवन और स्वाधीनता के अपहरण के सम्बन्ध में प्रक्रिया स्थापित करने के राजकीय अधिकार को धारा 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 और 39 के द्वारा परिमित किया गया है।

धारा 32 में कहा गया है कि 'किसी व्यक्ति का यायालय प्रवेश के अधिकार से इंकार नहीं किया जायेगा। संविधान की 33वीं और 34वीं धाराओं में व्यक्तियों को अवयव गिरफ्तारी से मुक्ति दिलाती है। धारा 34 के अनुसार उपबंधित किया गया है कि 'किसी भी व्यक्ति को उस समय तक गिरफ्तार नहीं किया जा सकेगा जब तक उसे उसके अपराधों के बारे में बताया नहीं दिया जाए। उसे अविलम्ब बकाल करने की सुविधा प्रदान की जायेगी। किसी भी व्यक्ति को उस समय तक बंदी नहीं बनाया जायेगा जब तक बंदी बनाये जाने का पर्याप्त कारण मौजूद न हो। यदि व्यक्ति उस कारण को जानना चाहेगा तो वह उसके तथा उसके बकाल की उपस्थिति में खुले यायालय में बतलाया जायेगा।' धारा 35 में उल्लिखित है कि 'सभी व्यक्तियों का अपना गृह प्रश्नों और सम्पत्ति के सम्बन्ध में प्रवेश, तलाशियाँ और अभिग्रहण के विरुद्ध सुरक्षित हान का अधिकार बिना पर्याप्त कारण पर जारी किये गये और विशेष रूप से तलाशी किये जाने वाले स्थानों और अभिग्रहण की जान वाली वस्तुओं का बर्णन करने वाले अधिकार या जसा धारा 33 में उपबंधित है के अतिरिक्त विनष्ट नहीं किया जाएगा।' उल्लेखनीय है कि दण्ड प्रक्रिया में इस धारा की व्यवस्था का आदर किया गया है पर प्रशासनात्मक प्रक्रिया के अंतर्गत बिना अधिकार (Warrant) के भी उपयुक्त कार्य किये जा सकते हैं।

धारा 36 के अनुसार लोक अधिकारियों द्वारा यातना देने या निन्दयतापूर्ण दण्ड देना वर्जित है। धारा 37 के अनुसार व्यवस्था है कि फौजदारी मामलों में अपराधी का शीघ्रातिशीघ्र ग्राहकनिक सुनवाई की सुविधा प्रदान

की जायेगी। उस सब गवाहा की परीक्षा करने का अवसर दिया जायेगा तथा उसको सार्वजनिक ध्वज पर अपनी ओर से गवाहा का प्राप्त करने की अनिवार्य प्रक्रिया का अधिकार होगा। अभियुक्त को हर समय एक योग्य वकील की सहायता रहेगी जिस यदि स्वयं के प्रयत्न द्वारा प्राप्त करने में सफल न हो तो यह राज्य को सौंप दिया जायेगा।”

धारा 38 में उपरोक्त है कि किसी व्यक्ति को अपने विरुद्ध प्रमाण दान के लिये विवश नहीं किया जायेगा। किसी दवाव यातना या धमकी अपवा दीघवालीन वदीकरण के कारण की गई अपराध स्वीकृति को प्रमाण नहीं समझा जायेगा। किसी व्यक्ति को उन मामला में दोषी नहीं ठहराया जायेगा और दण्डित नहीं किया जायेगा जिसमें प्रमाण केवल उस व्यक्ति की अपराध स्वीकृति ही हो।’

धारा 39 के अनुसार किसी भी व्यक्ति को उस कार्य के लिये अपराधी नहीं ठहराया जायेगा जो किये जान के समय कानून की दृष्टि से अपराधी न हो। एक अपराध के लिए किसी व्यक्ति पर दो बार मुकदमा नहीं चलाया जायेगा और न ही उसे दो बार दण्डित किया जायेगा।

निवास व्यवस्था, विदेश-गमन, राष्ट्रीयता के परित्याग आदि के वैयक्तिक अधिकार—संविधान की धारा 22 उपरोक्त करती है कि ‘प्रत्येक व्यक्ति को निवास के चुनन तथा परिवर्तित करने और उस सीमा तक जहाँ तक कि सार्वजनिक कल्याण में बाधा न हो व्यवसाय को चुनने की स्वाधीनता रहेगी। कोई व्यक्ति ऐसा व्यवसाय नहीं चुन सकेगा, जिससे सार्वजनिक हित में बाधा पडती हो।

धारा 22 के ही अनुसार यह व्यवस्था भी की गई है कि सभी व्यक्तियों की विदेश जाने तथा अपनी राष्ट्रीयता का परित्याग करने की स्वतंत्रता अक्षत रहेगी। विदेश जाने और राष्ट्रीयता त्याग करने के ये दोनों अधिकार अन्य देश के संविधानों में दिखाई नहीं पडत है।

शिक्षा का अधिकार—नागरिकता के कार्यों के लिये उपयुक्त बनाने की दृष्टि से यह आवश्यक है कि उन्हें उन उपादानों में मुमज्जिन किया जाए जिससे वे नागरिकता के कार्यों को कर सकें। इसके लिए शिक्षा परमावश्यक है। अतः तोगत्वा शक्ति भी उन्हीं के हाथों में होती है जो विचारा को समायोजित कर सकते हैं और उन्हें समझ सकते हैं। शिक्षा के अधिकार का अर्थ यह नहीं है कि सभी लोगों को समान शिक्षा दी जाए वरन् इसका अर्थ यह है कि एक आवश्यक स्तर तक सबका समान शिक्षा दी जाए और इसके उपरान्त प्रत्येक व्यक्ति को उसकी क्षमता के अनुसार आगे शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार हो। जापान के संविधान में इस सिद्धान्त का ही समर्थन किया गया है। धारा 23 में घोषणा कर दी गई है कि शिक्षा स्वतंत्रता

प्रत्याभूति की जाती है। धारा 26 में बतलाया गया है कि कानून द्वारा निर्धारित या गई साधारण शिक्षा को लड़का और लड़कियाँ को प्राप्त कराना प्रत्येक व्यक्ति या वक्तव्य होगा और एसी अनिवार्य शिक्षा निःशुल्क होगी। उल्लेखनीय है कि घनिष्ठा का जापान में अब प्रायः लोप हो चुका है।

नीतिक कल्याण और सामाजिक सुरक्षा तथा काय का आधार— जापान का संविधान नागरिकों को भौतिक कल्याण सामाजिक सुरक्षा व कार्य के महत्वपूर्ण अधिकार प्रदान करता है। इन अधिकारों की प्रेरणा जापान का सम्भवतः समाजवादी सिद्धांत से प्राप्त हुई है। संविधान की धारा 27 में सभा व्यक्तियों का काम पाने का अधिकार प्रदान किया गया है। इस धारा का शब्दावली इस प्रकार है—'सभी व्यक्तियों को काम पाने का अधिकार रहेगा। कार्य करना उनका वक्तव्य भी होगा। वक्तव्य काम करने के घट आराम की अवसरों तथा कार्य सम्बन्धी अन्य दायों का कानून द्वारा निश्चित हो जायेंगी। वृत्ता का शोषण नहीं किया जाएगा। संविधान का धारा 25 भी सभी लोगों को स्वस्थ और सुसंस्कृत जीवन के अल्पतम स्तर का पोषण करने का अधिकार प्रदान करती है और सरकार को यह निर्देश देती है कि वह जीवन के सभी क्षेत्रों में लोक कल्याण और सुरक्षा तथा लोक स्वास्थ्य का उत्थान और विस्तार करने में अपने प्रयासों का प्रयोग में लाये। पर सर्वोच्च न्यायालय ने अपने एक निर्णय में 25वीं धारा की व्याख्या करते हुए घोषित किया है कि यह एक वैधानिक अधिकार न होकर एक नीति निर्देशक तत्त्व मात्र है। इसलिये संविधान की धारा 28 कमचारियों को संगठित होने और सामूहिक रूप से सौदा करने तथा कार्य करने का अधिकार देती है।

सम्पत्ति का अधिकार—सम्पत्ति का अधिकार एक विवादग्रस्त अधिकार है। इस अधिकार को उस समय तक वायोजित ठहराया जा सकता है जब तक वह एक व्यक्ति के विकास के लिए आवश्यक है और दूसरे व्यक्ति के समान विकास में बाधक न सिद्ध होता हो। अतः इस दृष्टि से सम्पत्ति का अधिकार कभी भी पूर्ण नहीं कहा जा सकता।

जापान का संविधान इसीलिये अत्यंत रक्षित शब्दा में सम्पत्ति का अधिकार प्रदान करता है। धारा 29 में सम्पत्ति के स्वामित्व और धारणा के अधिकार का अलक्ष्य घोषित किया गया है पर साथ ही यह भी कहा गया है कि सम्पत्ति का अधिकार लोक-व्यवस्था की अनुकूलता में कानून द्वारा परिभाषित किया जाएगा और व्यक्तिगत सम्पत्ति सार्वजनिक प्रयोग के लिए उचित क्षतिपूर्ति देकर राज्य द्वारा ली जा सकेगी।

कत व्य (Duties)

संविधान में अधिकारों के साथ साथ कत व्यों का भी बलन किया गया है जो निम्न हैं—

1 धारा 12 के अनुसार जनता सविधान द्वारा प्रत्याभूत अधिकारों को सतत् रूप से पोषित करने का प्रयत्न करेगी।

2 धारा 12 के ही अनुसार जनता अधिकारों के दुरुपयोग से दूर रहेगी।

3 जनता अधिकारों का लोक-रुल्याण में प्रयोग करने के लिए उत्तरदायी होगी।

4 जनता अपने लड़के लड़कियों को विधि द्वारा निश्चित निष्कल्प अनिश्चय शिक्षा देगी।

5 कोई बच्चा वा शोषण नहीं करेगा।

6 सभी योग्यता का कार्य का आधार है।

7 जनता कानून द्वारा निश्चित कर देने का कानून निभायेगी।

स्पष्ट है कि उपरोक्त कर्तव्य न तो अधिक है और न अनाधारण ही। वस्तुतः जापानी सविधान के अन्तर्गत नागरिकों के कर्तव्यों की अपेक्षा अधिकारों पर बहुत अधिक बल दिया गया है।

नागरिकता सम्बन्धी व्यवस्था

जापान के सविधान की धारा 10 केवल इतना निश्चित करती है कि नागरिकता के सम्बन्ध में कानून द्वारा व्यवस्था की जाएगी। तदनुसार 1947 व 1950 में राष्ट्रीय कानून द्वारा नागरिकता के प्रश्न का समाधान किया गया है जिसके अनुसार नागरिकता प्राप्त करने के निम्नांकित नियम बनाये गये हैं—

1 सर्वप्रथम जन्म सिद्धता है अर्थात् जापानी नागरिक के बच्चे जो जापान में पैदा होंगे वे जापानी नागरिक हों जायेंगे।

2 जो विदेशी स्त्रियाँ जापानी नागरिक से विवाह करेंगी, वे जापान की नागरिक हों जायेंगीं। इसी प्रकार यदि कोई विदेशी जापानी स्त्री से विवाह करके उसके परिवार का सदस्य हो जाएगा या किसी जापानी के द्वारा गोद लिया जायेगा तो वह भी जापानी नागरिक हो जाएगा।

3 देशीकरण (Naturalisation) द्वारा भी नागरिकता सम्बन्धी व्यवस्था की गई है। इसके अनुसार कुछ निश्चित दिनांक निवास के बाद कोई भी विदेशी जापानी नागरिकता प्राप्त करने का अर्ज दे सकता है और यदि वह जापान में पैदा हुआ हो या उसका कोई सम्बन्धी हो तो अधिक सुविधा होगी।

यदि जापानी नागरिक के बच्चे ऐसे देश में हों जाएँ जहाँ जन्मजात नागरिकता प्राप्त होती हो (अमेरिका कनाडा, मक्सिको, अर्जेंटीना ब्राज़ील चिली और पेरू में) तो वे उसी देश के नागरिक मान जायेंगे जब तक कि वे जापानी नागरिक बनने की इच्छा प्रकट न करें, परन्तु दादा सात देशों के

अलावा अय दशा में जन्म जापानी बच्चे तब तक जापानी नागरिक माने जाते रहेंगे जब तक कि वे अपनी जापानी नागरिकता का परित्याग न कर दें ।

आलोचनात्मक मूल्यांकन (A Critical Evaluation)

जापान के वर्तमान संविधान में नागरिकता के मौलिक अधिकारों को बड़ा उच्च स्थान प्रदान किया गया है और पूंजीवादो तथा साम्यवादी दोनों प्रकार के संविधानों में पाये जाने वाले अधिकारों को अंगीकृत किया गया है तथापि कुछ दृष्टियों से यह अधिकार-व्यवस्था धुटिपूर्ण है—

(1) मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिए कोई विशेष एवं स्पष्ट व्यवस्था नहीं की गई है । संविधान नागरिकों को इस प्रकार के अधिकार नहीं सौंपता है कि वे उनकी रक्षा के लिए पूरा न्यायिक संरक्षण पा सकें । धारा 81 द्वारा अप्रत्यक्ष रूप में ही सर्वोच्च न्यायालय पर मौलिक अधिकारों की रक्षा का दायित्व सौंपा गया है ।

(2) संविधान में अधिकारों का वर्णन क्रम ठीक नहीं है । उदाहरणार्थ धारा 23 और 26 शिक्षा के अधिकार से सम्बंधित हैं और उन्हीं के बीच दाम्पत्य सम्बंध, जीवन-स्तर आदि के अधिकारों से सम्बंधित अन्य धाराएँ रख दी गई हैं ।

(3) अधिकारों और कर्तव्यों को स्पष्ट रूप से पृथक् पृथक् नहीं किया गया है । साथ ही अधिकार सम्बंधी कुछ धाराएँ ऐसा हैं जिन्हें प्रवृत्त करने के लिए सरकार को विवश नहीं किया जा सकता । उदाहरणार्थ धारा 25 ऐसी ही है ।

(4) अधिकारों की सूची में पुनरावृत्ति भी है और कुछ अनावश्यक बातों का समावेश भी है ।

(5) संविधान की धारा 11 में व्यक्तियों के अधिकारों को पवित्र वस्तु माना गया है तथापि संविधान उनकी रक्षा को दृष्टि से उपयुक्त व्यवस्था नहीं करता । सरकार ने लोक स्वाधीनताप्राप्ति के रक्षण के लिए आयोग और ब्यूरो स्थापित किये हैं, पर ये मर्यादा अपर्याप्त हैं । नई सावजनिक और व्यक्तिगत संस्थापना में प्रतिबिम्बित आदर्शवाद व्यवहार में प्रवर्तित नहीं है ।

(6) अनेक काज़ून एन पारित कर दिये गये हैं जो संविधान का धाराप्राप्ति के प्रतिबल कह जाते हैं । संविधान में पाई जाने वाली असंगत शब्दावली बहुत कुछ इस काम के लिए उत्तरदायी है ।

(7) मौलिक अधिकार सम्बंधी प्रत्येक धारा में उस अधिकार का परिभाषित करने वाला आधार का वर्णन नहीं किया गया है । कुछ धाराओं

म लोक-कल्याण के आधार का वर्णन कर दिया गया है और जिनम परिसीमन के आधार का वर्णन नहीं है उनमें से कुछ तो वधानिक अधिकार ही नहीं कहे जा सकते । उदाहरणार्थ धारा 25 म वर्णित पूर्ण और सुसंस्कृत जीवन के निम्नतम स्तर को प्राप्त करने सम्वन्धी अधिकार को सर्वोच्च न्यायालय ने 1948 के अपन एक नियम म वधानिक अधिकार मानने स इन्कार कर दिया था ।

वस्तुतः संविधान से प्रकट यही होता है कि जापान म व्यक्तियों के मौलिक अधिकार सरकार पर ही छोड़ दिये गये हैं । सरकार से यह आशा की गई है कि वह इन अधिकारों का अतिक्रमण नहीं करेगी । संवधानिक उपचार का अधिकार न होने से अय मौलिक अधिकारों की सूची अधूरी ही है । फिर भी यह निश्चित है कि सन् 1889 के संविधान की तुलना मे वतमान संविधान अधिक सुरक्षित और प्रभावी अधिकारों की व्यवस्था करता है ।



3

सम्राट (THE EMPEROR)

सम्राट की प्राचीन स्थिति

जापान में प्रारम्भ से ही सम्राट का बहुत अधिक महत्त्व रहा है। पूर्वगामी संविधान के अन्तर्गत सम्राट साम्राज्य का अध्यक्ष था जिसमें प्रभुता के सभी अधिकार केंद्रित थे। वह शासन का मुख्य स्तम्भ तथा आधार था लेकिन अपने अधिकारों का प्रयोग संविधान के अनुसार करता था। जापान की जनता सम्राट को ईश्वर का स्वरूप, पवित्र एवम् पूरा गुणवान समझती थी। वह सम्राट का आज्ञाया को ईश्वरीय आज्ञायें मानती थी। आइंटो के कथनानुसार राज्य की सभी विधायी व कार्यपालिका शक्तियाँ उसके हाथों में केंद्रित थीं। देश के राजनैतिक जीवन के सभी सूत्र उसके नियंत्रण में इस प्रकार थे जैसे कि शरीर के सभी अंगों पर मस्तिष्क का नियंत्रण रहता है।

द्वितीय महायुद्ध में पूर्व सम्राट की स्थिति वास्तव में महान थी। जापान की जनता सम्राट तथा अपने बाबू पिता-पुत्र का सम्बन्ध समझती थी। उस समय जनता इस सम्बन्ध के सुगोहन के विषय में सोच भी नहीं सकती थी।

सम्राट की वर्तमान स्थिति

वधानिक अध्यक्ष—द्वितीय महायुद्ध के बाद जापान में सम्राट और जनता के मध्य उपरोक्त संवैधानिक सिद्धान्त में परिवर्तन आ गया। 3 मई, 1947 का नवीन संविधान कार्यान्वित किया गया और साथ ही सम्राट की स्थिति पूर्णतया बदल गई और उसमें क्रांतिकारी परिवर्तन आ गया।

इस नवीन संविधान के अन्तर्गत सम्राट का पद शक्ति वा पद न रहकर वधानिक अध्यक्ष का पद ही रह गया है। सम्राट अब शासन का अध्यक्ष न रहकर राज्य का प्रताप मात्र है। अब राज्य की सर्वोच्च सत्ता सम्राट में निहित न रहकर प्रजाजनो में निहित है। सम्राट पद के मूल में प्रजाजनो को इच्छा है अर्थात् जनता ही सम्राट को इच्छा का स्रोत है। शासन काय में किसी प्रकार की पहल

सम्राट को धार 7 त्ही तो वा सारी, सम्राट मे पासत सम्बन्धी कोई ना बाय अवधिक रूप म सम्राट त्ही करता ।

सम्राट को अधिकारित स्थिति म इस परिवर्तन का ही यह परिणाम निकला है कि सम्राट ने विषय म प्रारम्भित तात अपविशाली प्रवाषा और पहानिया ती ममाप्ति हा गई है । अब सम्राट के विषय म अद-विवाद किया जा सकता है उसना व्यक्तिगत एव सम्पान घातारा हो सतनी है । कुछ स पूर्व एसा करना साम्भव था । एव परिणाम यह निाना है कि सम्राट का ईश्वराय रूप म न मानकर उने एव मानन बनान ता प्रयाग किया गया है । आज सम्राट जीवा व निरट घाता जा रहा है ।

इसके प्रतिरिक्त वतमान संविधान के अंतगत सम्राट ता परामत एव वाली पूवगामी उल्थाघा जुगिन और प्रिवा पौमिन का पन्न हो गया है । 'संवर्धाति दष्टि स एव सम्राट का शासन म भाग ग्रिटन ने राजा के समान रह गया है । युनाइतना शासन समाप्त हो गया है तथा सम्राट को प्रभावित करने वान अय अतिरिक्त अगा का तानू द्वारा मिटा लिया गया है ।'

यथानुगत अद-संविधान की धारा 2 व्यवस्था त्नी है कि साम्राज्यीय सिंहासन रापरम्परानुसृत हाता और उसना उत्तराधिकारी डायट द्वारा धारित साम्राज्यीय गृह कानून के अनुसार विनिर्दिमित होगा ।

अधिकार एव कार्य—पूवगामी संविधान म केबिनेट का कोई स्थान न्ही था जबकि वतमान संविधान म समस्त राजकीय कार्या म केबिनेट का परामत और स्वीकृति आवश्यक है तथा इन कार्या के त्रिये केबिनेट ही उत्तरदायी है । संविधान की धारा 4 म यह स्पष्ट रूप स उल्लिखित कर दिया गया है कि राजकीय मामला म सम्राट केवल उन्ही कार्या को करगा जिनकी संविधान म व्यवस्था की गई है । शासन क सम्बन्ध म उसका कोई शक्तिया त होगी ।

संविधान की धारा 7 म राजकीय मामला स सम्बन्धित व काय गिनाये गये हैं जि हे सम्राट जनता के नाम म करता है । इनम से प्रमुख काय निम्न हैं—

1 संविधान के संशोधना, कानूना, केबिनेट क आदेशा एव सधियो की घोषणा करना ।

2 डायट का सत्र बुनाना, प्रतिनिधि-सदन का विघटन करना एव डायट के सदस्यों के आम निर्वाचन की घोषणा करना ।

3 राज्य व मंत्रिया की नियुक्ति करना और उनकी पदच्युति प्रमाणित करना ।

4 कानून द्वारा व्यवस्थित अय अधिकारियों की नियुक्ति एव का प्रमाणित करना ।

- 5 राजदूतों एवं मंत्रियों की शक्तियां तथा प्रमाण-पत्रों को प्रमाणित करना ।
- 6 सम्मानसूचक उपाधियां देना ।
- 7 विदेशी राजदूतों तथा मंत्रियों का स्वागत करना एवं अन्य शिष्टाचार के कार्यों को करना ।
- 8 साधारण तथा विशेष क्षमादान दण्ड को कम करने और अधिकारों का पुनः प्रदान करने को पुनः प्रमाणित करना ।
- 9 प्राणदण्ड को कुछ समय के लिये स्थगित करने को प्रमाणित करना ।
- 10 पुष्टिकरण श्रालेखों को प्रमाणित करना ।
- 11 कानून द्वारा व्यवस्थित अन्य कूटनीतिक श्रालेखों को प्रमाणित करना ।

उपरोक्त सूची में वर्णित कार्यों के अतिरिक्त सम्राट को शासन के सम्बन्ध में अन्य कोई कार्य नहीं करने पड़ते हैं । राज्य के सर्वोच्च अधिकार के रूप में सम्राट नियुक्ति सम्बन्धी कुछ कार्य अवश्य करता है । वह प्रधानमंत्री एवं सर्वोच्च न्यायाधीशों की नियुक्ति करता है । इस सम्बन्ध में संविधान की धारा 6 इस प्रकार है—“सम्राट डायमंड के निर्देशानुसार प्रधानमंत्री और मंत्रिमंडल ने निर्देशानुसार सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति करेगा ।”

संविधान की धारा 4 के अनुसार सम्राट को अपने कृत्यों के सम्पादन के अधिकार का किसी और को सौंपने का भी अधिकार है । इसका अर्थ यह है कि संविधान द्वारा जिन कृत्यों की व्यवस्था की गई है उनको सम्राट स्वयं कर सकता है और यदि चाहे तो उन्हें किसी दूसरे व्यक्ति को भी सौंप सकता है । सम्राट के अस्वस्थ हो जाने की दशा में अथवा किसी कारण से कार्य करने में उसके असमर्थ हो जाने पर, एक संरक्षक की व्यवस्था की जा सकती है जो सम्राट के नाम में ही कार्य करेगा । संरक्षक को अपने काल में उन सभी कार्यों को करने का अधिकार होगा जिन्हें संविधान ने सम्राट को सौंपा है ।

यह स्मरणीय है कि संविधान में सम्राट के जो उपरोक्त कृत्य बतलाए गए हैं वे प्रधानतः औपचारिक हैं, जिन्हें वह राज्य के अध्यक्ष के रूप में करता है । संवैधानिक धारा 3 में स्पष्ट कर दिया गया है कि सम्राट के पक्ष में राजकीय मामलों में सम्बन्धित हैं और उन्हें भी वह केबिनेट के परामर्श से सहमति से ही कर सकता है और उनके लिए मंत्रिमंडल (Cabinet) ही उत्तरदायी भी होगी ।

संविधान की इस धारा से स्पष्ट है कि ब्रिटिश राजा की भांति जापानी सम्राट का भी किसी काय के लिए कोई उत्तरदायित्व नहीं होता। वृ कि उसके सभी काम मंत्रिया द्वारा सम्पादित किये जाते हैं और उन कामों के लिए उत्तरदायित्व भी मंत्रिया का ही होता है। संविधान ने सम्राट के कार्यों को स्पष्टतः प्रमाणित करके उसके लिये किसी प्रकार के अधिकारों की गुंजाइश नहीं छोड़ी है। डायट के अधिवेशन को आमंत्रित करने तक का सम्राट का अधिकार व्यावहारिक दृष्टि से औपचारिक ही है क्योंकि संविधान की धारा 52 के अनुसार प्रतिवर्ष डायट का एक अधिवेशन आमंत्रित करना अनिवार्य है। अतः सम्राट इच्छानुसार डायट को निलम्बित नहीं कर सकता, उसे वर्ष में कम से कम एक बार तो डायट को निश्चित रूप से आमंत्रित करना ही पड़ेगा। फिर इसमें भी वह स्वेच्छा से काय नहीं कर सकता क्योंकि डायट का अधिवेशन प्रधानमन्त्री के कहने पर अवश्य ही आमंत्रित करना होगा। यही बात प्रतिनिधि सदन के विघटन के सम्बन्ध में लागू होती है। यद्यपि संविधान में उल्लिखित है कि सम्राट प्रतिनिधि सदन को विघटित करेगा परन्तु इसका अभिप्राय यह नहीं है कि वह अपनी इच्छा से कभी भी सदन का विघटित कर सकेगा। वास्तव में इस कार्य के सम्पादन में भी सम्राट मंत्रि मण्डल के परामर्श पर ही निर्भर रहेगा और जब मंत्रि मण्डल उग्रता करेगा तभी वह सदन को विघटित कर सकेगा अन्यथा नहीं।

सम्राट सर्वाधिक सम्मानित, नतिक और आध्यात्मिक व्यक्ति—संविधान संविधान में भी सम्राट जापान का सर्वाधिक सम्मानित व्यक्ति है। सम्राट अत्यन्त प्राचीन काल से राष्ट्र के इतिहास, उसका संस्कृति और प्रगति, एकता का प्रतीक समझा जाता रहा है तथा सामान्य मंत्रि, नर, पुरुष और जनता की एकता का प्रतीक होने का पापणा करता है। जापानियों अपने सम्राट का सम्मान अग्रजा द्वारा उनका सम्मान या सम्राट की प्रति किये जाने वाले सम्मान में अधिक ही करते हैं। सामान्यतः ही सम्राट के साथ ऐसी भावुकता का सम्बन्ध है जिससे वे नहीं ही भयना।

जापान के इतिहास में सम्राट की इतिहासिक और आध्यात्मिक व्यक्ति के रूप में सत्य ही उच्चतम सीमा है और वे ही हैं। नरक के पर वाद विवाद करते हुए प्रतिनिधि सदन के उग्रता मंत्रि सदन या, जापानियों की सम्राट के इच्छा के विरुद्ध सदन के है और उनकी यह भावना कि सम्राट की इच्छा ही है और नतिक है। जापानियों, सम्राट के ही हैं। किंचित मात्र भाव प्रकट करते हैं, कि सम्राट रखता है या नहीं।”

जापानी सम्राट की ब्रिटिश सम्राट से तुलना

ब्रिटेन और जापान दोनों ही देशों में वर्धमानिक राजतंत्र है। ब्रिटिश राज और जापानी सम्राट दोनों ही अपने अपने राज्यों के नाममात्र के अध्यक्ष हैं। दोनों को ही व्यवहार में शासन सम्बन्धी शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं। पर यह साम्य होते हुए भी पदशक्तियाँ में ब्रिटिश राजा की स्थिति जापानी सम्राट की अपेक्षा कुछ दृष्टियों से अधिक महत्त्वपूर्ण है। प्रसिद्ध विद्वान सी० एम० गार्डो ने "अब यह पूर्वपेक्षा अधिक स्पष्ट हो गया है कि जापान का सम्राट राज्य करता है शासन नहीं। ब्रिटेन के सम्राट से भी उसकी शक्तियाँ कम हैं। ब्रिटेन का सम्राट अब भी शासन के कार्यों में भाग लेता है। ब्रिटेन के सम्राट का अधिकार है कि ब्रिटेन का प्रधानमंत्री उसमें परामर्श ले। वह उन कार्यों को प्रोत्साहित कर सकता है तथा कुछ के विरुद्ध सावधान कर सकता है। जापान के सम्राट को इस प्रकार के कोई अधिकार प्राप्त नहीं हैं। दोनों की शक्तियों का प्रत्यक्ष महत्त्वपूर्ण निम्नलिखित बातों से स्पष्ट हो जाता है—

सबसे प्रथम प्रधानमंत्री की नियुक्ति को लिया जा सकता है। यह ठीक है कि राजा और सम्राट दोनों को ही इस विषय में व्यक्तिगत रीति के अनुसार कार्य करने की स्वतन्त्रता नहीं है। ब्रिटिश राजा को उस व्यक्ति को प्रधानमंत्री बनाना पड़ता है जो लोकसभा में बहुमत दल का नेता होता है और जापानी सम्राट का भी उस व्यक्ति का प्रधानमंत्री नियुक्त करना होता है जिसका चुनाव डायट ने कर लिया है लेकिन इतनी समाप्ता होनी चाहिए इस विषय में ब्रिटिश राजा को कभी-कभी अपनी रीति के अनुसार कार्य करने का अवसर मिल जाता है जबकि जापानी सम्राट को इस प्रकार के अवसरों का प्राप्त होना सम्भव नहीं है। विशेष परिस्थितियों में ब्रिटिश राजा का प्रधानमंत्री की छांट के सम्बन्धित अधिकार और विवेक प्रयोग के अवसर मिल सकते हैं। लेकिन जापान का सम्राट किसी भी परिस्थिति में दलीय नतीजों के विनेट निर्माण के लिए आमन्त्रित नहीं कर सकता। जापान में प्रधानमंत्री की छांट डायट द्वारा की जाती है और सम्राट का केवल उसकी नियुक्ति को औपचारिक रस्म पूरी करनी पड़ती है।

इसके अतिरिक्त ब्रिटेन में कुछ अभिसमयाँ (Conventions) के आधार पर ऐसा माना जाता है कि ब्रिटिश राजा का यह परमाधिकार (Prerogative) प्राप्त है कि वह हाउस ऑफ कामन्स के विघटन के लिए दिये गये परामर्श को अस्वीकार कर दे, किन्तु जापान का सम्राट डायट का विघटन करने से इन्कार नहीं कर सकता।

पुनश्च जापान का सम्राट राजनीति प्रदान पर सावजनिक रूप से मत प्रकट नहीं कर सकता। महत्त्वपूर्ण निर्णयों के करण में अपने प्रभाव का

प्रयोग भी नहीं कर सकती। इसके विपरीत ब्रिटन के सम्राट को मंत्रियों को नेताओं व परामर्श दान का अधिकार प्राप्त है चाहे व उन्हें मानने के लिए बाध्य न हों। साथ ही ऐसे भी घनेक अवसर घाए हैं जब ब्रिटिश सम्राट अपनी राजनतिक सूझ-बूझ, निष्पक्षता एवं प्रभाव के कारण राजनतिक महत्त्वपूर्ण निरुपया को एक सोमा तत्र प्रभावित कर पाया है।

परन्तु उपर्युक्त विवरण से यह नहीं समझना चाहिये कि बतमान मव धानिक व्यवस्था हो जाने से जापान के सम्राट का महत्त्व त्रिलकुल समाप्त हो गया है। शासन के क्षेत्र में चाहे उसका प्रभाव सुप्त प्राय हो चुका है, उसका नतिक प्रभाव पर्याप्त मात्रा है। मनागा के मतानुसार "सम्राट को शानतिक शक्तियों के लोप के कारण उसकी प्रतिष्ठा में कोई कमी नहीं हुई है। जहां तक जनता के सम्राट के प्रति रस वा सम्बन्ध है, आजकल भी कम न कम चिन्ह के रूप में सम्राट को ही राजा माना जा सकता है। सम्राट आज भी राष्ट्रीय राजनीति और राष्ट्रीय एकता का द्योतक है।"

सदस्यों को अधिकांश डायट के सदस्यों में से लिया जाए। इस व्यवस्था से यह निष्कर्ष निकल सकता है कि जापानी कैबिनेट में अनेक मंत्री डायट के बाहर भी लिये जा सकते हैं और इस प्रकार मंत्रियों के दो वर्ग हो सकते हैं—एक वह जो डायट का सदस्य हो और दूसरा वह जो डायट का सदस्य न हो। लेकिन व्यावहारिक रूप यही है कि जापान में लगभग सभी मंत्रियों को डायट में ही लिया जाता है, डायट के बाहर के व्यक्ति मंत्री बहाने कम बनते हैं। वृत्ति उनकी सराया कैबिनेट में नगण्य होती है, अतः कैबिनेट व्यवस्था को विशेषता का महत्वपूर्ण रूप से खण्डन नहीं होता।

कायपालिका का व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायित्व—व्यवस्थापिका के प्रति कायपालिका के उत्तरदायित्व का सिद्धांत कैबिनेट पद्धति का प्राण तत्व है। जापानी संविधान की धारा 66 में स्पष्टतः कहा गया है कि अपने सभी कार्यों के लिए कैबिनेट डायट के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होगी। धारा 69 व्यवस्था करती है कि प्रतिनिधि सदन का विश्वास खो देने पर सम्पूर्ण कैबिनेट को त्याग पत्र देना पड़ेगा यदि 10 दिन के भीतर प्रतिनिधि सदन का विघटन न कर दिया जाय।

वस्तुतः डायट को वेबिनेट के ऊपर नियंत्रण करने का बसा ही अधिकार प्राप्त है जसा संसदीय प्रणाली के देशों में व्यवस्थापिका को कायपालिकाओं पर प्राप्त होता है। डायट अनेक उपायों से कैबिनेट पर नियंत्रण रखती है। डायट के सदस्य मंत्रियों से नीति-विषयक प्रश्न पूछते हैं जिनका उत्तर मंत्रियों को देना पड़ता है। यद्यपि मंत्री उत्तर देने के लिए सदैव बाध्य नहीं होते, तथापि सदस्यों के प्रश्न का भय उनकी स्वैच्छाचारिता पर प्रकृत लगाये रहता है। डायट के सदस्य प्रश्न के अतिरिक्त मंत्रियों की आलोचना भी करते हैं।

राजनीतिक सजातीयता—जापानी संविधान भी सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था करता है। इस सामूहिक उत्तरदायित्व को मजबूत बनाने के लिए और मंत्रियों के दृष्टिबोध में एकता बनाये रखने के लिए जापान में भी ब्रिटेन की ही भांति दल प्रथा का विकास हुआ है। राजनीतिक दलों का सरकार के निर्माण के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध रहता है और मंत्रियों की नियुक्ति बहुत कुछ दलीय तथ्यों पर ही निर्भर करती है। डायट के वे सदस्य जो मंत्री बनाये जाते हैं, प्रायः एक ही राजनीतिक विचारधारा के होते हैं और इसीलिए वे एक-इकाई के रूप में कार्य करते हैं। डायट के बाहर के व्यक्तियों में से नियुक्त किये जाने वाले मंत्री इस बात के अग्रवाद हो सकते हैं, लेकिन ऐसे मंत्रियों की संख्या सामान्यतः नगण्य अथवा क्षुद्र ही रहती है।

संगठन-कार्य प्रणाली, अधिकार एवं कर्तव्य

(The Composition, Working, Powers
& Functions of the Cabinet)

आकार एवं रचना

केबिनेट के आकार प्रथम मंत्रियों की संख्या एवं श्रेणियों के बारे में संविधान में विस्तार से वर्णन नहीं किया गया है। संविधान की धारा 66 में केवल यह व्यवस्था दी गई है कि प्रधानमंत्री केबिनेट का अध्यक्ष होगा। उसके प्रतिरिक्त केबिनेट में कानून द्वारा की गई व्यवस्था के अनुसार राज्य के अन्य मंत्री होंगे। इसी धारा के अनुसार यह व्यवस्था भी है कि प्रधानमंत्री एवं सभी मंत्रियों का प्रमति होना आवश्यक है। संविधान की धारा 67 के अनुसार प्रधानमंत्री का नाम, डायट के सदस्यों में से डायट के संकल्प (Resolution) द्वारा तय किया जाता है। प्रधानमंत्री की छान्दक प्रश्न पर डायट के दोनों सदन के मध्य मतभेद होने पर मूरत में दोनों सदन की संयुक्त समिति प्रयत्न करती है। यदि संयुक्त समिति के प्रयत्न से भी सहमति प्राप्त न हो सके अथवा प्रतिनिधि सदन द्वारा नाम तय करने पर भी विग्रामकाल का आवरण 10 दिन के मध्य कंसिलर सदन नाम तय न कर सके तो संविधान की धारा 67 के अनुसार प्रतिनिधि-सदन के निर्णय को ही डायट का निर्णय समझ लिया जायगा। डायट द्वारा प्रधानमंत्री का नाम तय हो जाने पर उसका औपचारिक नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती है। इस धारा से स्पष्ट है कि प्रधानमंत्री के नामांकन के विषय में सभासद सदन (House of the Councillors) की शक्ति प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) की तुलना में कम है।

अन्य मंत्रियों की नियुक्ति प्रधानमंत्री द्वारा की जाती है। संविधान की धारा 68 के अनुसार अधिकांश में तो राष्ट्रीय डायट के सदस्य होने चाहिए। मंत्रियों को अपने पद से हटाने का अधिकार प्रधानमंत्री को है।

अवधि

जापान की केबिनेट की भी कोई निश्चित अवधि नहीं है। वह डायट के निम्न सदन अर्थात् प्रतिनिधि सदन के बहुमत के समर्थन तक ही अपने पद पर बनी रह सकती है। यदि निम्न सदन केबिनेट के विश्वास अविश्वास का प्रस्ताव पार कर देता है अथवा अविश्वास प्रस्ताव का अस्वीकार कर देता है तो केबिनेट को दस दिनों के भीतर या तो स्वयं को त्यागपत्र दे देना चाहिये अथवा प्रतिनिधि सदन का भंग कर देना चाहिये एवं दस में द्वारा निर्वाचन कराने चाहिये। जब केबिनेट का त्यागपत्र देना होता है तो वह दोनों सदन के अध्यक्षों का दस बात की लिखित सूचना देती है। यह सूचना प्राप्त होने पर डायट नये प्रधानमंत्री का छान्दक का कार्य आरम्भ कर देती है।

संगठन एवं कार्यप्रणाली

केबिनेट का अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता है और प्रधानमंत्री का कार्यालय ही सरकार का केंद्रीय कार्यालय होता है। इस कार्यालय का मुख्य सचालक केबिनेट सचिवालय का निदेशक (Director of Cabinet Secretariat) होता है। इसकी सहायता के लिये उप निदेशक (Deputy Directors) होते हैं। सचिवालय केबिनेट की सलाह का कार्यक्रम तयार करता है, आवश्यक पत्र तयार करता है एवं अन्य मामला का प्रबंध करता है। सचिवालय के अलावा एक विधि निर्माण ब्यूरो (Bureau of the Legislation) भी होता है। इसका निदेशक विधि निर्माण के सम्बन्ध में प्रधानमंत्री एवं केबिनेट का कानूनी परामर्श देता है। अनेक बड़े आर कमीशन इन ब्यूरो के सहायक अंग होते हैं।

केबिनेट की बैठके साधारणतया सप्ताह में दो बार प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में प्रधानमंत्री के सरकारी भवन में होती है। प्रधानमंत्री को अनुपस्थिति में उपप्रधानमंत्री सभापतित्व करता है।

केबिनेट की सभा के लिये कोई गणपूर्ति (Quorum) निश्चित नहीं है। यदि बहुमत से कोई निर्णय लिया जाता है तो अनुपस्थित सदस्या के हस्ताक्षर बाद में कराये जा सकते हैं। केबिनेट के बाद विचार गोपनीय होते हैं और कायवाही प्रकाशित नहीं की जाती।

केबिनेट मंत्रियों के अधीन उपमंत्री भी होते हैं। ये स्थायी सरकारी अधिकारी (Career Officials) होते हैं। इनका महत्व निरंतर बढ़ता जा रहा है। इनकी बैठक में हुए निर्णयों का केबिनेट की स्वीकृति पर ही लागू किया जा सकता है।

सी घनाभा के मतानुसार केबिनेट के कार्य दो प्रकार के होते हैं— (1) केबिनेट निर्णय (Cabinet decisions), एवं (2) केबिनेट समझौते (Cabinet Understanding)। महत्वपूर्व प्रश्न एवं संवैधानिक तथा कानूनी मामला पर केबिनेट निर्णय करती है। अन्य साधारण मामला पर केबिनेट के सदस्यों में आपसी समझौते होते हैं।

अधिकार एवं कार्य

सचिवालय की धारा 65 के अनुसार कार्यपालिका शक्ति केबिनेट में निहित की गई है। जापानी केबिनेट की सचिवालय से वास्तविक कार्यपालिका शक्ति प्राप्त है, जसा कि व्यवहार में ब्रिटेन में है। केबिनेट के सभी नीति सम्बंधी महत्वपूर्ण निर्णय एकमत से होने हैं और यदि किसी मंत्री का ऐसा कोई निर्णय स्वीकार नहीं तो उसे त्यागपत्र देना पड़ता है। केबिनेट के कार्यों की सक्षमता निम्नवत् रखा जा सकता है—

प्रशासनिक अधिकार—संविधान के अनुसार देश की सम्पूर्ण प्रशासनिक शक्तियाँ कैबिनेट में निहित हैं। वही इनका व्यावहारिक रूप में प्रयोग करता है। कैबिनेट की प्रशासनिक शक्तियों को हम संक्षेप में निम्नवत् गिना सकते हैं—

(1) कैबिनेट राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचार करती है तथा सर्व-सम्मति से निर्णय लेती है। नाति निर्धारण के सम्बन्ध में उनके अधिकार अतिम तथा पूर्ण हैं।

(2) अपने द्वारा लिये गये निर्णयों का क्रियान्वित करने तथा उन्हें अभिव्यक्त करने वाले कानूनों को लागू करने का काम कैबिनेट का ही है।

(3) कैबिनेट लोक-सेवका (Civil Servants) पर नियंत्रण रखती है। उसे स्थायी तथा विशेष वर्गों की लोक सेवा के अधिकारियों की नियुक्ति का अधिकार भी प्राप्त है। कानून द्वारा निर्धारित नियमों के अनुसार वह सरकारी अधिकारियों का पदच्युत कर सकती है तथा उनके विरुद्ध अनुशासनिक कार्रवाई कर सकती है।

(4) राज्य के उच्च लोक सेवाओं और राजनीतिक पदाधिकारियों की नियुक्ति का भी अधिकार उसे ही प्राप्त है।

(5) विदेश-नीति का निर्धारण और संचालन करने का उत्तरदायित्व कैबिनेट का ही है। विदेशों से संधि करने का उसे अधिकार है, किन्तु उन पर डायट की स्वीकृति लनी पड़ती है। यह स्वीकृति संधि करने से पहिले या बाद में ला जा सकती है।

(6) शासन के विभिन्न विभागों का मागदर्शन करने और उनके कार्यों में समय लाने का मुख्य कार्य कैबिनेट ही पूरा करती है।

विधायी अधिकार—कानून निर्माण में प्रत्यक्ष सम्बन्ध न होने पर भी इस क्षेत्र में कैबिनेट का भूमिका बड़े महत्त्व की है। समन्वय व्यवस्था के अनुरूप जापानी कैबिनेट भी विधायी क्षेत्र में व्यवस्थापिका को नमूने प्रदान करती है। आवश्यक विधेयकों का तयार करने, डायट के समक्ष रखने और अपने बहुमत के बल पर उन्हें डायट से स्वीकृत करा लेने का सम्पूर्ण कार्य कैबिनेट का ही है। उसे मन्त्रि मण्डलीय आदेश (Cabinet orders) भी जारी करने का अधिकार है। इस आदेश का प्रभाव संसदीय कानूनों जैसा ही होता है। डायट को बख्त जुलान, निम्न सदन को विघटित करने के लिए सत्राट को परामर्श देना, ग्राम चुनावों को बाधना करना तथा संविधान में संशोधन लाने के लिए आवश्यक कदम उठाने आदि के शक्तियाँ का निर्वहन भी कैबिनेट ही करती है। एक उत्तरदायित्व तन्त्र यह है कि जापानी कार्यपालिका को विधायक सम्बन्ध में विधायी अधिकार (Veto) का तथा अध्यादेश (Ordinances) निष्पादन का अधिकार नहीं है।

वित्तीय अधिकार—सविधान की धारा 83 ने राष्ट्रीय वित्त के प्रशासन का उत्तरदायित्व डायट पर डाला है, लेकिन व्यवहार में केबिनेट ही इस उत्तरदायित्व का अधिकांशतः निवाह करती है। बजट तैयार करने और उसे डायट के सामने रखने का काम केबिनेट का ही है। केबिनेट द्वारा तैयार किये गये बजट में डायट प्रायः नाममात्र ही हेर फेर करती है। आकस्मिक परिस्थिति में डायट द्वारा सुरक्षित धनराशि के व्यय का उत्तरदायित्व केबिनेट पर ही है, यद्यपि धन खच करने के बाद उसे अविलम्ब डायट की स्वीकृति लेनी पड़ती है। राज्य के सभी प्रकार के व्ययों और राजस्वों की जो वार्षिक रिपोर्ट आडिट बोर्ड प्रस्तुत करता है उस डायट के सामने पेश करने का काम केबिनेट का ही है। सविधान द्वारा केबिनेट पर ही यह भार डाला गया है कि वह नियत अवधि पर कम से कम वर्ष में एक बार राष्ट्रीय वित्त के बारे में डायट और जनता के सामने रिपोर्ट प्रस्तुत करे।

आणिक अधिकार—सविधान ने केबिनेट को सामान्य क्षमादान (General Amnesty), विशिष्ट क्षमादान (Special Amnesty), दण्ड को कम करने मृत्यु-दण्ड को अल्पकाल के लिए स्थगित करने तथा अधिकारों को पुनः प्रदान करने आदि वे प्रश्नों पर विचार देने का अधिकार दिया है। इस सम्बन्ध में केबिनेट द्वारा किये गये कार्यों को सम्राट प्रमाणित करता है।

उपरोक्त महत्त्वपूर्ण अधिकारों के अलावा केबिनेट को प्रतिनिधि मदन को भंग करने का अधिकार भी प्राप्त है। प्रतिनिधि-मदन को भंग करके वह हाउस आफ कौंसिलर्स (House of Councillors) का महत्त्वकालीन अधिकार प्राप्त हुना सकती है। मारागत, वर्तमान जापानी शासन-व्यवस्था का केबिनेट प्रमुख अंग है और उनी के हाथ में व्यवहार में शासन की समस्त सत्ता है यद्यपि वह डायट के प्रति पूर्णतया उत्तरदायी है। यदि निम्न मदन में उसे बहुमत का समर्थन प्राप्त हो तो उसकी शक्ति बहुत बढ़ जाती है।

प्रधानमंत्री

(The Prime Minister)

नियुक्ति एवं योग्यता

संवधानिक उपबंधों के अनुसार सम्राट उनी व्यक्ति को प्रधानमंत्री के पद पर नियुक्त करता है जिसका नामांतर डायट के शोना सदन रहता है। प्रधानमंत्री की नियुक्ति में सम्राट की व्यक्तिगत इच्छा अथवा रजि के अनुसार कार्य करने का कोई अवसर प्राप्त होना सम्भव नहीं है।

विधान द्वारा प्रधानमंत्री के लिए दो योग्यताएँ निर्दिष्ट की गई हैं—

(क) उस डायट का सदस्य होना चाहिए, एवं

(ख) उनी धर्मिक (Civilian) होना चाहिए।

सविधान में प्रधानमंत्री डायट के विषय में मदन का महत्त्व ही सत्ता है पर भूक्ति उसे मनोनाम करने में प्रतिनिधि मदन का महत्त्व सम्भावित है।

की अपेक्षा कुछ अधिक होती है, अतः यह आशा रहती है कि प्रतिनिधि मदन के सदस्य के प्रधानमन्त्री बनने की सम्भावनाये ही अधिक होगी।

स्थिति एवं शक्तियाँ

संविधान की धारा 65 के अनुसार राज्य की अधिशासी शक्ति कैबिनेट में निहित है और कैबिनेट का अध्यक्ष प्रधानमन्त्री होता है। इस प्रकार अप्रत्यक्ष रूप में राज्य अधिशासी शक्ति पर यतिम अधिकार प्रधानमन्त्री का ही प्राप्त है। डायट में बहुमत दल और जनता का निर्वाचित प्रतिनिधि होने के कारण उसे राष्ट्र का सर्वोच्च राजनीतिक नतत्व प्राप्त होता है। अतः नेतृत्व के लिए वह प्रत्यक्ष रूप से डायट के प्रति और अप्रत्यक्ष रूप से सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रति उत्तरदायी होता है।

प्रधानमन्त्री की स्थिति और शक्तियों को हम निम्नानुसार व्यक्त कर सका है—

मन्त्री मण्डल के निर्माण, जीवन और मरण का केन्द्र स्थल—मन्त्री मण्डल में प्रधानमन्त्री की स्थिति सर्वोच्च होती है। वहाँ मन्त्रियों को नियुक्त करता है और उनमें से एक को उस प्रधानमन्त्री बनाता है। मन्त्रियों के बीच विभागों के वितरण में उसका नियम अतिम होता है। वही मन्त्रियों को कनवन्द करके उन्हें ज्येष्ठता प्रदान करता है। वह अपनी इच्छानुसार मन्त्री मण्डल में उनको फेर कर सकता है। मन्त्रीमण्डल की समस्त कार्यवाहियों का वह केन्द्र होता है। यह देखता है कि सब विभाग ठीक से कार्य कर रहे हैं या नहीं। मन्त्री मण्डलीय बैठकों का सभापतित्व करने निरीक्षण करने और कार्यवाहियों का संचालन करने का अधिकार उसी का है। मन्त्री मण्डल में नियुक्ति और नानि निर्धारण में उसका सर्वोपरि हाथ रहता है। मन्त्रियों के कार्यों में वह सामञ्जस्य स्थापित करता है। कोई भी प्रशासनिक विभाग का मन्त्री प्रकृति ही कोई नियुक्त नहीं कर सकता। किसी राज्य मन्त्री द्वारा जो नियुक्ति किया जाता है उस पर मन्त्री के हस्ताक्षर होने के साथ-साथ प्रधानमन्त्री के हस्ताक्षर होना भी अनिवार्य है। दूसरे शब्दों में मन्त्री मण्डल का कोई भी नियुक्ति तभी मान्य समझा जाता है जब उस पर प्रधानमन्त्री के हस्ताक्षर ही जाय।

मन्त्री मण्डल की सामान्य नीति का प्रतिनिधित्व भी प्रधानमन्त्री ही करता है। मन्त्री मण्डल की धार से डायट के सामने प्रस्तुत विषयों जान बख्त सभा पत्र आदि उसी के द्वारा पत्र विधे जाते हैं।

मन्त्रियों की पदच्युत करने का भी प्रधानमन्त्री का अधिकार है। संविधान की धारा 68 स्पष्टतः उल्लिखित करता है कि प्रधानमन्त्री अतः विनियम द्वारा राज्य के मन्त्रियों का नियुक्ति कर सकता है। सभी मन्त्रियों का नियुक्ति उनके माय बंधा हुआ है। उनके त्याग पत्र के माय पूरा मन्त्री मण्डल दूर जाता है। यदि कोई मन्त्री उससे पहले पर त्याग पत्र नहीं देता तो वह सभापति के अक्षर मन्त्री का पदच्युत करा सकता है अथवा स्वयं

त्याग-यज्ञ द कर अपने बहुमत के बल पर मंत्रिमण्डल का पुनर्निर्माण कर सकता है।

दल का नेता—प्रधानमंत्री गायन का प्रधान होने के बलावा बहुमत दल का नेता होता है। उसे दल का प्रतीक माना जाता है और ग्राम चुनाव प्रायः उसी के व्यक्तित्व को केन्द्र बना कर लड़ा जाता है। डायट में बहुमत दल के समर्थन पर ही वह और उसका मंत्रिमण्डल शासन की गृह तथा विदेश नीति का सफलतापूर्वक संचालन करता है। दलीय संगठन के कारण दल के सभी सदस्य उसकी आना का पालन करते हैं।

डायट का नेता—प्रधानमंत्री डायट का, मुख्यतः प्रतिनिधि सभा का नेता होता है। डायट में किसी भी महत्वपूर्ण विषय पर वह अंतिम बक्ता और नीति का खेत है। प्रशासनिक नीतियां पर अंतिम और अधिकृत भाषण प्रधानमंत्री का ही होता है। वही विधियां के निर्माण वार्षिक बजट की तयारी सदन की कार्यवाही और व्यवस्था आदि के सम्बन्ध में अंतिम रूप में प्रदान करता है। यदि प्रतिनिधि सभा कैबिनेट के विरुद्ध अधिदशा का प्रस्ताव पारित करदे तो वह अपने साधियां सहित त्याग पत्र भी दे सकता है अथवा 10 दिन के भीतर प्रतिनिधि सभा को भंग भी कर सकता है।

सम्राट एव मंत्रिमण्डल के बीच पड़ी—प्रधानमंत्री राजकीय मामलों में सम्राट और मंत्रिमण्डल के बीच माध्यम का कार्य करता है। प्रायः मंत्रियों का व्यक्तिगत रूप से सम्राट से प्रत्यक्ष औपचारिक सम्बन्ध नहीं है। स्मरणीय है कि जापानी सम्राट का ऐसा कोई अधिकार सविधानित प्राप्त नहीं है कि वह भारतीय राष्ट्रपति के अनुसार प्रधानमंत्री से किसी प्रकार की सूचना क मांग करे।

अंतर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि—प्रधानमंत्री दो अंतर्राष्ट्रीय क्षेत्र में अपने देश का सर्वाच्च और प्रभावशाली प्रतिनिधि है। पदेशिक नीति में उसके गृह अंतिम और अधिकृत माने जाते हैं। मुख्यतः उसी के व्यक्तित्व और आचरण के आधार पर अर्थ दशा से मनीषूर्ण आर्थिक, राजनीतिक और वास्तुशिल्प सम्बन्ध स्थापित हो पाते हैं।

संवैधानिक अधिकार—भारत में आपातकालीन परिस्थितियों में उसे जिनका प्रयोग मंत्रिमण्डल करता है जबकि मंत्रिमण्डल के व्यावहारिक दोना ही दृष्टियों से आपातकालीन अधिकारों के अस्तित्व है जिनके प्रयोग का उत्तरदायित्व, मंत्रिमण्डल पर उत्तरदायित्व के अन्तर्गत, प्रधानमंत्री पर होता है।

स्पष्ट है कि जापान के बहुमत दल के अंतर्गत प्रधानमंत्री का अर्थ अत्यंत महत्वपूर्ण और उच्च है। अर्थात् मंत्रिमण्डल के अंतर्गत भारतीय प्रधानमंत्री के समान है। अर्थात् मंत्रिमण्डल के अंतर्गत उन सभी वाक्यों का प्रयोग प्रधानमंत्री के द्वारा ही किया जाता है।

5

डायट (संसद)

(DIET)

जापान की संसद को मंत्रि मंडल भाषा में डायट (Diet) और जापानी भाषा में कोक्काई (Kokkai) कहते हैं। यह घर पश्चिमी विश्व की सर्वाधिक प्राचीन और अनुभवी व्यवस्थापिका है। इसकी स्थापना सन् 1889 में मेइजी संविधान के अंतर्गत की गई थी। संसद के दो सदन थे—प्रथम प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) और द्वितीय अभिजात सदन (House of Councillors)। प्रतिनिधि सदन का निर्वाचन सुविधा की दृष्टि से निर्वाचन क्षेत्रों से होता था पर प्रत्येक सदस्य सारे राज्य की ओर से वोलता था। मतदाताओं केवल पुरुषों को प्राप्त थे। इसकी अवधि चार वर्ष थी पर यह सदन इससे पहले भी विघटित किया जा सकता था। अभिजात सदन एक स्थायी सदन था जिसमें केवल अभिजात वर्ग के ही व्यक्ति होते थे। यह 'युद्ध पूर्व की साम्राज्यीय संसद मूल रूप से एक मंत्रणा निकाय थी जिसने कार्यपालिका के कार्यों पर नियंत्रण लगाने का प्रयत्न किया, परन्तु वह बहुधा असफल हुआ।' यह संसद अपने असीमित अधिकारों और सामन्तवादी अभिजात सदन के साथ सन् 1940 तक सफलतापूर्वक कार्य करती रही, पर उस वर्ष राजनैतिक दल के अवध घोषित हो जाने से संसदीय प्रणाली का अन्त हो गया और तत्कालीन देश के वास्तविक शासक बन गये।

द्वितीय महायुद्ध के बाद जापान का जो वर्तमान संविधान बना उसमें भी संसद का द्विसदनात्मक रूप बने रहने दिया गया है, लेकिन शक्तियों व संगठन की दृष्टि में यह रूप पूर्ववर्ती रूप से बहुत भिन्न रहा गया है। इनके अनुसार नई राष्ट्रीय डायट राज्य की शक्ति का सर्वोच्च अंग है। संविधान की धारा 41 में कहा गया है कि "डायट राज्य की शक्ति का सर्वोच्च अंग होगी और राज्य का एक मात्र विधि-निर्माण करने वाला अंग होगा।"

रचना

राष्ट्रीय डायट के दो सदन हैं—

1 प्रतिनिधि सदन (House of Representatives)

2 सभासद सदन (House of Councillors)

सविधान की धारा 43 के अनुसार दोनों सदन के सदस्य निर्वाचित होते हैं, जो जनता का प्रतिनिधित्व करते हैं। दोनों सदन के सदस्यों की संख्या कानून द्वारा निश्चित की गई है।

प्रतिनिधि सदन जापान की सदन का निम्न सदन है। इसमें 467 सदस्य हैं। पर यह संख्या सविधान द्वारा निश्चित नहीं है। इस संसदीय कानून द्वारा निश्चित किया गया है। प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के लिए सारा देश 118 निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित है। निर्वाचन क्षेत्र किसी प्रशासकीय सीमा पर आधारित नहीं है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से एक से पांच सदस्य निर्वाचित किये जाते हैं किन्तु प्रत्येक मतदाता को केवल एक ही मत देने का अधिकार है। प्रत्येक सदस्य अग्रिम रूप में सवा दो लाख व्यक्तियों की जनसंख्या पर निर्वाचित किया जाता है।

प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल 4 वर्ष है। 4 वर्ष की अवधि के उपरान्त नवीन सदन के लिए देश में चुनाव होना अनिवार्य है। जब प्रतिनिधि सदन की अवधि पूरा हो जाती है तो उसको भंग करने की घोषणा सम्राट द्वारा की जाती है और सम्राट द्वारा ही नवीन सदन के निर्वाचन के लिए आदेश प्रसारित होते हैं। उनके आदेश के प्रसारित होने के कुछ काल बाद नवीन चुनाव होने हैं। प्रतिनिधि सदन की अवधि से पूर्व भी कैबिनेट के परामर्श पर सम्राट द्वारा विधित किया जा सकता है।

जापान के उच्च सदन का नाम सभासद सदन है। इसकी व्यवस्था नवीन सविधान के प्राचीन अभिजात सदन के स्थान पर की गई है। सभासद सदन का निर्वाचन भी सावभौम वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्यक्ष रूप से होता है। प्रत्येक जापानी स्त्री-पुरुष जिसकी आयु 20 वर्ष की है निर्वाचन में मतदान का अधिकारी है। इस सदन के 250 सदस्यों में से 100 सदस्य तो राष्ट्रीय निर्वाचन क्षेत्रों (National Constituencies) से चुने जाते हैं और शेष सदस्य क्षेत्रीय निर्वाचन क्षेत्रों (Prefectural Constituencies) से निर्वाचित होते हैं। क्षेत्रीय निर्वाचन क्षेत्रों अर्थात् प्रीफेक्चर को 2 से 8 तक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। प्रत्येक निर्वाचक दो मत प्रदान करता है— एक प्रीफेक्चर सदस्य के लिए और दूसरा राष्ट्रीय सदस्य के लिए। सभासद सदन का निर्वाचन 6 वर्षों के लिए होता है। आधे सदस्य प्रत्येक तीसरे वर्ष रिटायर होते रहते हैं और उनके स्थान पर नये सदस्यों का चुनाव होता रहता है। यह स्थाई सदन है, जिस भंग नहीं किया जा सकता।

सदस्यों की योग्यतायें

डायट के सदस्यों की योग्यतायें कानून द्वारा निर्दिष्ट की गई हैं—

1) प्रतिनिधि सदन और सभासद सदन के सदस्यों की आयु क्रमशः कम से कम 25 और 30 वर्ष होनी चाहिए, (2) डायट के सदस्य केवल जापान के जन्मजात सदस्य ही हो सकते हैं।

जापान में कोई भी सदस्य देश के किसी भी निवाचन क्षेत्र में खड़ा हो सकता है और उसके लिए आय योग्यतायें वही हैं जो मतदाताओं के लिए हैं। कोई भी व्यक्ति सदस्यता के लिए अयोग्य ठहराया जा सकता है यदि वह (i) जापानी सरकार में किसी लाभ के पद पर हो, (ii) न्यायालय द्वारा पागल करार दिया गया हो, (iii) दिवालिया हो (iv) जापान का नागरिक न हो अथवा (v) डायट के किसी कानून के अन्तर्गत अयोग्य सिद्ध हो गया हो।

वेतन और विशेषाधिकार

डायट के साधारण सदस्यों को 78 हजार येन मासिक वेतन मिलता है। सदस्यों को सत्र के दिनों में प्रतिदिन भत्ता दिये जाने और पत्र व्यवहार आदि के लिए खर्चा देने की व्यवस्था है। निजी सचिव और कार्यालय रखने के लिए भी उन्हें कुछ खर्चा दिया जाता है। रेल के पास और रिटायर होने वाले सदस्यों के लिए पेंशन की भी व्यवस्था है।

डायट के सदस्यों को सभ्यतः अथवा किसी भी देश के विधायी सदस्यों से अधिक सम्मान दिया जाता है। जापान में उन्हें 'सावजनिक अधिकारी' कहा जाता है। सदस्यों को डायट में भाषण का पूर्ण स्वतंत्रता का अधिकार प्राप्त है। सदन में दिये गये भाषण और मतदान के लिए उनके विरुद्ध कोई कानूनी कार्रवाई नहीं की जा सकती। सत्र के दौरान उन्हें दण्डनीय अपराधों के सिवाय अन्य मामलों के सम्बन्ध में बन्दी नहीं बनाया जा सकता। डायट में किये गये अवाञ्छित आचरण के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की जा सकती है।

कामविधि

डायट के तीन प्रकार के अधिवेशन होते हैं—साधारण अधिवेशन और विशेष। सम्राट के आदेश द्वारा डायट के सत्र की तारीख घोषित की जाती है। साधारण सत्र प्रतिवर्ष साधारणतया दिसम्बर में बुलाया जाता है जो लगभग 150 दिन तक चल सकता है। साधारण सत्र के साथ-साथ विशेष सत्र भी बुलाया जा सकता है। जब प्रतिनिधि सदन का आम चुनाव और वासिलर सदन का नियमित चुनाव होता है तो जिस तारीख से दोनों सदन के सदस्यों का कार्यालय प्रारम्भ होगा उसके 30 दिनों के भीतर डायट का विशेष सत्र बुलाया जायगा। इसके अलावा किसी भी सदन के कम से कम

चीर्खाई सदस्य अपने सदन के अध्यक्ष की कैबिनेट को लिखित प्रार्थना करके असाधारण सत्र को माग कर सकते हैं। ऐसी परिस्थिति में सरकार के लिए ऐसा सत्र बुलाना आवश्यक है। सरकार जब भी आवश्यक हो तभी महत्वपूर्ण अथवा आपातकालीन मामलो पर विचार करने के लिए असाधारण सत्र बुला सकती है। कौंसिलर सदन का असाधारण सत्र बुलाने के लिए प्रधानमंत्री को अध्यक्ष से प्रार्थना करनी पड़ती है। इस प्रार्थना में एकत्र होने की तारीख तथा विचारणीय विषयो का संकेत भी हाता है।

सम्राट के आदेश में दी गई तारीख पर डायट के सदस्य अपने अपने सदन में एकत्र होते हैं। पहले ही दिन प्रत्येक सदन को स्थान रिक्त होने की हालत में, अपने अध्यक्ष व उपाध्यक्ष का चुनाव करना पड़ता है। चुनाव न होने तक सैक्रेटरी जनरल अध्यक्ष का कार्य करता है। प्रत्येक सत्र के आरम्भ में डायट का उद्घाटन समारोह होता है और इस अवसर पर सम्राट स्वयं उपस्थित होकर अपना छाटा सा सदेश पढ़ता है। संविधान की धारा 56 में गणपूर्ति के विषय में कहा गया है कि किसी भी सदन में उस समय तक कोई कार्यवाही आरम्भ नहीं की जा सकेगी जब तक उस सदन के कुल सदस्यों के कम से कम एक तिहाई सदस्य उपस्थित न हों। प्रत्येक सदन में सब मामलो का निर्णय उपस्थित सदस्यों के बहुमत व समयन से ही हो सकता है। यदि किसी स्थान पर संविधान कोई और व्यवस्था कर दे तो यह नियम लागू नहीं होंगे। यदि किसी विषय पर समान मत प्राप्त होते हैं तो सदन के अध्यक्ष को निर्णायक मत देने का अधिकार है।

पदाधिकारी

प्रत्येक सदन के जो अधिकारी होते हैं उनमें प्रमुख ये हैं—अध्यक्ष उपाध्यक्ष, अस्थाई अध्यक्ष (President Protempore), स्थाई समितियाँ के सभापति तथा सैक्रेटरी जनरल। प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष को स्पीकर और सभासद सदन के अध्यक्ष को प्रेसिडेन्ट कहा जाता है।

सदनों की प्रथम बैठक होने पर सदस्यों द्वारा अपने-अपने से अध्यक्षों का चुनाव करना होता है। सभासद सदन के अध्यक्ष का चुनाव गुप्त मतदान के द्वारा और प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष का चुनाव सदन के निर्णय के अनुसार गुप्त या हस्ताक्षरित मत-पत्र द्वारा होता है। इसके उपरान्त इसी रीति से उपाध्यक्ष निर्वाचित कर लिया जाता है। अध्यक्षों के चुनाव के समय पूर्व अध्यक्ष सदन का सभापतित्व करते हैं। पूर्व अध्यक्षों की अनुपस्थिति में पूर्व उपाध्यक्ष और उनकी भी अनुपस्थिति में सैक्रेटरी जनरल सभापति या सभासद ग्रहण करते हैं। सैक्रेटरी जनरल या महा-सचिव भी सदस्यों द्वारा चुने जाते हैं।

अध्यक्षों के अधिकार और उनकी स्थिति

अध्यक्षों को अपने अपने सदन में अपने अधिकार प्राप्त हैं। वे सदन की बैठक की अध्यक्षता करते हैं और उनके बाहर उनका प्रतिनिधित्व करते हैं। प्रत्येक अध्यक्ष अपने सदन की सदन व्यवस्थापिका समिति (House of Management) के परामर्श से अपने सदन की समितियों के सदस्यों को मनोनीत करते हैं और एक सदस्य को एक समिति से दूसरी समिति में स्थानान्तरित कर सकते हैं। सदन के निर्देश से वह समितियों के अध्यक्षों को भी मनोनीत कर सकते हैं और समितियों के अध्यक्ष प्रायः सदन के अध्यक्षों द्वारा ही मनोनीत किये जाते हैं।

सदन का अध्यक्ष ही सदन के सदस्यों के स्थान नियत करता है। वही सदन का कार्यक्रम निर्धारित करता है विधेयकों को विषयानुसार समितियों के हवाले करता है, प्रश्नों तथा वाद विवादों के लिए समय निर्धारित करता है और उसी के निश्चय पर वाद विवाद का अन्त होता है। सदन में शांति और सुव्यवस्था रखता है मंत्रियों का सदन में सहायता देने के लिए सरकारी सदस्यों की नियुक्ति पर स्वाकृति देता है, सदन की बैठक न होने के समय सदस्यों द्वारा त्यागपत्र दिये जाने पर उस में डूर करता है और किसी विधेयक या प्रस्ताव पर समान मत आने पर अपना निर्णायक मत देता है। वही यह निश्चय करता है कि किसी विषय पर सदन का मत बर्नि-मत से सदस्यों को खड़ा करके, हस्ताक्षरित मतपत्र या गुप्त मतदान—किस पद्धति से लिया जाए और सदस्यों का तदर्थ आना देता है।

सदन का अध्यक्ष सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकता है। सदन की पुनिस अध्यक्ष के अधीन होती है और आवश्यकता पड़ने पर वह किसी सदस्य को गिरफ्तार भी कर सकती है। वह सदन से प्रायः अनुपस्थित रहने वाले सदस्यों के नाम कार्यवाही हेतु सदन व्यवस्थापिका समिति के पास भेज सकता है। अनुशासन भंग करने वाले सदस्यों के नाम भी वह समिति के पास भेज सकता है और समिति की प्रार्थना पर किसी सदस्य को सदन से निष्कासित भी कर सकता है, पर ऐसा प्रस्ताव सदन के दाहिनाई बहुमत से पास होना आवश्यक है। यदि वह व्यक्ति पुनः निर्वाचित हो जाता है तो उसे स्थान देना पड़ता है। अध्यक्ष सदन की बैठकों को स्थगित भी कर सकता है। सदन को कार्यवाही का विवरण अध्यक्ष की देखरेख में तयार और प्रकाशित किया जाता है और वह उसमें परिवर्तन कर सकता है। वह समिति के अध्यक्ष की प्रार्थना पर किसी विधेयक पर सावजनिक मुनबाई की अनुमति भी दे सकता है। जब किसी विधेयक पर समिति का प्रतिवेदन सदन में प्रस्तुत किया जाने के लिए तयार होता है तो अध्यक्ष व्यवस्थापिका समिति के परामर्श से उसे सदन के कार्यक्रम में सम्मिलित करता है। अध्यक्ष

हो विभिन्न समितियों के मध्य क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों का निर्णय करता है। वह सदन के अधिवेशन के समय किसी समिति को बैठक करने का आदेश दे सकता है।

दोनों सदनों के अध्यक्ष प्रधानमन्त्री के साथ परामर्श करके सत्राट द्वारा सदन के औपचारिक उद्घाटन का दिन व समय निश्चित करते हैं। यह उद्घाटन सभासद सदन में दोनों सभाओं को संयुक्त बैठक में होता है। संयुक्त बैठक का स्पीकर वही होता है जो प्रारम्भिक भाषण देता है। स्पीकर को अनुपस्थिति में यह कार्य प्रेसिडेंट करता है।

जापान के प्रतिनिधि सभा के अध्यक्ष की सदन में स्थिति संयुक्त राज्य अमेरिका की प्रतिनिधि सभा और ब्रिटेन की लोकसभा के अध्यक्षों की स्थिति के मध्य में है। जापान का स्पीकर दलगत आधार पर चुना जाता है। वह गानव दल या दला का प्रधानमन्त्री के पास सबसे शक्तिशाली नेता होता है। उसका वेतन प्रधानमन्त्री के वेतन के बराबर होता है। निर्वाचन के बाद प्रायः वह अपनी दलीय सदस्यता का त्याग नहीं करता। दल का बहुमत न रहने पर उसने स्थान पर दूसरा व्यक्ति स्पीकर चुना जाता है। फिर भी वह यथासम्भव निष्ठापूर्वक ससदीय नियमों को लागू करने का और सभी सदस्यों के साथ उचित तथा न्यायपूर्ण व्यवहार करने का प्रयत्न करता है। मन्त्रिपरिषद् का स्वयं एक समदीय समिति और प्रधानमन्त्री का प्रतिनिधि सदन के नेता होने के कारण सदन की कार्यवाही पर उनका इतना प्रभाव नहीं होता जितना संयुक्त राज्य अमेरिका के स्पीकर का होता है और दलीय सम्बन्ध के कारण उसका उतना सम्मान भी नहीं होता जितना ब्रिटिश स्पीकर का होता है। जापानी स्पीकर की स्थिति दोनों के मध्य में है। उसको थोड़ा न्यून भी होता है और थोड़ा सम्मान भी, लेकिन उसकी स्थिति कुल मिलाकर भारतीय स्पीकर से अच्छी है।

संसद की समितियाँ

प्रत्येक देशों की ससदीय व्यवस्था के अनुरूप जापानी डायट में भी समितियों का अति महत्वपूर्ण स्थान है। मेइजी संविधान में भी समितियों का स्थान महत्वपूर्ण था किन्तु कार्यक्षमता की दृष्टि से वे बहुत दुर्बल थीं।

वर्तमान व्यवस्था के अधीन चार प्रकार की समितियाँ पाई जाती हैं— (i) स्थायी समितियाँ, (ii) विशिष्ट समितियाँ, (iii) विधायी समिति एवं (iv) संयुक्त समिति। यह व्यवस्था है कि कोई भी एक सदस्य एक साथ तीन समितियों से अधिक का सदस्य नहीं बनाया जा सकता।

स्थायी समितियाँ (Standing Committees)—डायट के प्रत्येक सदन में 15 स्थायी समितियाँ हैं जिनमें से प्रत्येक में लगभग 20 सदस्य होते हैं। केवल बजट समिति में 50 के आसपास सदस्य

है। समितियाँ में दला की सरया सदन में उनकी शक्ति के अनुपात में होनी है। समितियों के अध्यक्ष पूर्ण सदन द्वारा चुने जाते हैं। विभिन्न समितियों के क्षेत्राधिकार सम्प्रती विवादों का नियंत्रण सदन का अध्यक्ष करता है। स्थायी समितियों का मुख्य कार्य विधायी प्रस्तावों पर गम्भीरतापूर्वक विचार करना, उनकी आवश्यक जाच-पड़ताल करना, उनमें विभिन्न पक्षों की सुनवाई करना और उनका प्रारूप तैयार करना है। सदन भी विधेयक पर सम्बन्धित समिति का परामर्श लेकर ही प्रायः प्राण बढता है। अमेरिकन कांग्रेस को समितियों की भाँति जापानी समितियाँ सभी विधेयकों की प्रगति पर पूर्ण नियंत्रण रखती हैं। वे ही यह निश्चय करती हैं कि किन विधायी प्रस्तावों को सदन के विचार के लिए प्रस्तुत किया जाय और किन्हीं नहीं ?

विशिष्ट समितियाँ (Special Committees)—ये समितियाँ किसी विशेष जाच-पड़ताल के उद्देश्य से निर्मित की जाती हैं। स्वभावतः इन्हें विशेष अधिकार और उत्तरदायित्व सौंपे जाते हैं। समिति के अध्यक्ष का निर्णायक मत प्राप्त होता है। समिति विभिन्न पक्षों से गवाहियाँ लेकर और सरकारी कागजातों का परीक्षण करके सदन को अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करती है।

विधायी समिति (Legislative Committee)—डायट के दोनों ही सदनों को एक मिला हुआ विधायी समिति होती है जिसका कार्य दोनों सदनों के आपसी सम्बन्ध, विधि निर्माण के नये तरीकों, विधि निर्माण प्रणालियों के मरलीकरण और अन्य सम्बन्धित मामलों पर विचार करना होता है। इसमें दस सदस्य प्रतिनिधि सदन के और आठ सभासद सदन के हात हैं। जहाँ अन्य समितियाँ दलबन्दी के बुद्धक में फँसी रहती हैं वहाँ सयुक्त विधायी समिति पर दलबन्दी का विशेष प्रभाव नहीं पड़ता। इस समिति से यही आशा की जाती है कि वह तटस्थ आचरण रखन हुए सदन की सन्तुलन में रखेगी।

सयुक्त समिति (Joint Committee)—डायट के दोनों सदनों के बीच मतभेद को दूर करने के लिए एक सयुक्त समिति की निर्माण किया जाता है जिसमें लगभग 20 सदस्य होते हैं। दोनों ही सदनों से बराबर संख्या में सम्म्यनिये जाते हैं। गण-पूति के लिए आवश्यक है कि प्रत्येक सदन के दो तिहाई सदस्य उपस्थित हों। समिति की अध्यक्षता दोनों ही सदनों के सम्म्य बारी बारी से करते हैं। मतभेद सम्बन्धी समाधान पर पूर्ण सहमति हो जान पर समिति की रिपोर्ट दोनों सदनों में पेश की जाती है। यह भी आवश्यक है कि प्रस्तावित रिपोर्ट समिति के दस-तिहाई बहुमत से स्वीकृत का गई है।

स्पष्ट है कि जापान में समिति-संस्था पर्याप्त सुव्यवस्था और प्रभावी में सम्मनिय है। यद्यपि समितियों की बहुतायत है और स्थान

समितिया अलग-अलग मंत्रालयों से सम्बन्धित रहने के कारण अपन-अपने विभागों की वकील बन जाती है तथापि समितिया ने 'लघु विधान मण्डल' (Little Legislative) का रूप धारण कर लिया है। उन्हें हम सदन के आस, कान और मस्तिष्क की सजा दे सकते हैं।

संसद की शक्तियाँ एवं कार्य

(Powers & Functions of the Diet)

संविधान की धारा 41 के अनुसार 'डायट अर्थात् संसद राज्य शक्ति का सर्वोच्च अवयव है' और इस दृष्टि से उसे अनेक प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं जिन्हें निम्नांकित भागों में बाटा जा सकता है—

विधायी शक्ति

डायट का अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य विधि निर्माण करना है। जापान में एकात्मक संविधान है। अतः यहाँ सभी प्रकार के कानून डायट बनाती है। डायट के विधि निर्माण का व्यापक क्षेत्र सभी प्रकार के सामाजिक जीवन के सभी पहलुओं और व्यक्ति के प्रायः सम्पूर्ण जीवन तक फैला हुआ है। डायट को प्रतिवर्ष बहुत बड़ी संख्या में कानून बनाने पड़ते हैं। अर्ध-दशों की व्यवस्थापिकाओं के समान जापान की डायट भी कानून बनाने वाली फस्टी बन गई है।

इस संदर्भ में यह स्मरणीय है कि जापान में वायपालिका का सिद्धान्त रूप में भी संसद द्वारा पारित किये गये विधेयकों पर निषेधाधिकार नहीं है। फिर भी संसद का प्रमुख कार्य कानून की योजना बनाना अथवा उसका उपक्रम करना नहीं है बल्कि प्रस्तावों पर विचार करना, उन्हें सशोधित करना और उन्हें स्वीकार या अस्वीकार करना है। उनकी योजना बनाना और उपक्रम या पहल करना तो कैबिनेट के हस्त में है। संसद का कार्य मुख्य रूप से निषेधाधिकार का प्रयोग करना है। जापान में विधायी कार्य पर कैबिनेट का इतना व्यापक प्रभाव नहीं है जितना भारत और ब्रिटेन में है तथापि डायट का अधिकार न तो असीमित है और न अनय हो। डायट का विधायी अधिकार देश के लिखित संविधान के अनुकूल होना चाहिये अथवा सर्वोच्च न्यायालय उसे प्रवधानिक पोषित कर सकता है। संविधान में वर्णित जनता के मूल अधिकार डायट के विधायी अधिकार को सीमित करते हैं। इसके अतिरिक्त किसी एक स्थानीय सत्ता के लिए डायट द्वारा बनाया गया कानून बिना उस क्षेत्र की जनता की स्वीकृति के प्रवृत्त नहीं किया जा सकता। डायट का अयत्न अनय ना है, सदन अपने नियम स्वयं बनाता है। कैबिनेट अपनी आचार्य दलीलें और सर्वोच्च न्यायालय अपने नियम बनाता है। इन संस्थाओं के अधिकार संविधान प्रदत्त हैं।

और सर्वोच्च न्यायालय के नियम ता कहीं कहीं स्पष्ट रूप से मसदीय कानूना के विपरीत है ।

कायपालिका शक्ति

डायट का दूसरा अधिकार कायपालिका सम्बन्धी है । डायट का कायपालिका के काय के विषय में जाच पडताल करने का अधिकार है । वह सरकार के भ्रष्टाचार के विषय में एव सरकारों सम्बन्धी के काय के विषय में अनेक बार जाच पडताल कर चुकी है । डायट कायपालिका पर कई रीतियों से नियंत्रण रखनी है । प्रधानमंत्री का डायट द्वारा ही मनोनात किया जाना है और डायट किसी भी मंत्री के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास करके उसे त्याग पत्र देने को बाध्य कर सकती है । डायट प्रशासन काय की दखल रख और जाच-पडताल के लिए आयोग तथा समिति या नियुक्ति कर सकती है । वह प्रशासनिक अधिकारियों से उनके रिकार्ड और रिपोर्ट माग सकती है तथा साक्षियों को बुला सकती है । संविधान की धारा 72 के अनुसार केबिनेट का प्रतिनिधित्व करते हुए प्रधानमंत्री उसके समक्ष सामान्य राष्ट्रीय मामला और विदेशी सम्बन्धी पर प्रतिवेदन समर्पित करना है और दोनों सदनों के सदस्य प्रशासन के किसी भी विषय पर स्पष्टीकरण की माग कर सकते हैं । अतः माग पर सात दिन के अंदर उत्तर देना होता है ।

वित्तीय शक्ति

डायट का राष्ट्रीय अर्थ व्यवस्था पर भी पूर्ण अधिकार है । संविधान की धारा 83 उपबन्धित करती है कि "राष्ट्रीय वित्त को परिचालित करने की शक्ति का प्रयोग उसी प्रकार होगा, जिस प्रकार डायट निश्चित करेगी ।" केबिनेट द्वारा जो बजट पेश किया जाता है, उस डायट ही पास करता है । डायट को उस बजट की जाच करने का पूरा अधिकार होता है । सदस्यगण प्रत्येक मद की आलाचना कर सकते हैं । डायट के दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत हो जाने पर ही आय व्यय हो सकता है । बजट के सम्बन्ध में एक ध्यान देने योग्य बात यह है कि व्यय की सभी मदें डायट के अनुमोदन के लिए रखी जानी आवश्यक हैं । व्यय की कोई ऐसी मद नहीं है जो डायट के क्षेत्राधिकार के बाहर हो ।

सम्राट के परिवार की सम्पूर्ण सम्पत्ति वर्तमान संविधान के अन्तर्गत राज्य की सम्पत्ति है । सम्राट के परिवार के लिये सभी प्रकार के व्यय डायट ही स्वीकार करती है । इस सम्बन्ध में संविधान की धारा 8 अत्यन्त महत्वपूर्ण है जो इस प्रकार है— 'डायट का अनुमोदन प्राप्त किए बिना राज्य परिवार द्वारा न तो कोई सम्पत्ति ग्रहण वा जा सकती है और न दो ही जा सकती

है। राज्य परिवार से कोई भेंट आदि भी नहीं दी जा सकती है।' स्पष्ट है कि सम्मेलन और उसके परिवार के सभी व्यय भी डायट के ही अधीन हैं।

आय और व्यय के अंतिम लेखों की प्रति वर्ष आडिट बोर्ड द्वारा जांच होनी है और यह जांच रिपोर्ट कैबिनेट में ही रखी जाती है।

संसद के वित्तीय अधिकार पर एक प्रतिबन्ध है। धारा 89 के अनुसार वित्तीय धार्मिक सस्या के प्रयोग लाभ अथवा पोषण के लिये और ऐसी शिक्षा सम्बन्धी या उदार उद्योगों के लिए जो सावजनिक पदाधिकारों में नहीं है, कोई धन विनियोजित नहीं कर सकती। लेकिन यह प्रबन्ध व्यावहारिक रूप में प्रवृत्त नहीं होता। धार्मिक सस्या को उनके सांस्कृतिक तत्वा को रक्षा के नाम पर आर्थिक सहायता प्रदान कर दी जाती है और व्यक्तिगत विद्यालय विधि लोक कल्याण सेवा विधि तथा शिशु कल्याण सेवा विधि के अन्तर्गत संसद ने सरकार को व्यक्तिगत विद्यालयों और उदार उद्योगों को आर्थिक अनुदान देने की स्वीकृति दी है।

वैदेशिक शक्ति

डायट को देश की वैदेशिक नीति और वैदेशिक सम्बन्धों पर अधिकार है। प्रधानमंत्री प्रतिवर्ष कैबिनेट की ओर से देश के वैदेशिक सम्बन्धों के बारे में संसद को प्रतिवेदित करता है। यद्यपि संधि करने का अधिकार कैबिनेट को है पर संविधान की धारा 73 (3) के अन्तर्गत कैबिनेट के लिये यह आवश्यक है कि वह संधि के पहले या उसके पश्चात् उस पर संसद का अनुमोदन प्राप्त करे। संसद के अनुमोदन के अभाव में कोई संधि प्रवृत्त नहीं की जा सकती। फिर भी व्यावहारिक रूप में इस धारा का प्रक्षरण पालन नहीं किया जाता। कुछ संधियों को प्रशासकीय समझौते का नाम दे दिया जाता है और इस प्रकार उन्हें संसद की पूर्व या तदनन्तर स्वीकृति के लिये प्रस्तुत नहीं किया जाता।

न्यायिक शक्ति

डायट को कुछ न्यायपालिका सम्बन्धी अधिकार भी प्राप्त हैं। यह कानून द्वारा संविधान की धाराओं के अन्तर्गत न्यायपालिका का संगठन, न्यायाधीशों द्वारा अथवा कमचारियों का वेतन तथा न्यायालयों की कार्यप्रणाली निर्दिष्ट करता है। डायट द्वारा निर्मित व्यवहार प्रक्रिया संहिता और दण्ड प्रक्रिया संहिता न्यायालय के पूरे प्रक्रिया क्षेत्र को प्राबल्य प्रदान किये हुए हैं। पर संविधान की धारा 77 द्वारा सर्वोच्च न्यायालय को प्रक्रिया और प्रवृत्त, न्यायाधीशों, न्यायालयों के आन्तरिक अनुशासन और न्यायिक विषयों के प्रणालियों के लिये नियम बनाने का अधिकार है। डायट कृतव्य की उपेक्षा करने वाले और अपने अधिकारों का दुरुपयोग करने वाले न्यायाधीशों को महाभियोग की प्रक्रिया के द्वारा पञ्चुत करा सकती है। इस कार्य के

डायट दोना सदन को समान सख्या के सदस्यो के एक महाभियोग यायानय की स्थापना करती है। यह न्यायालय उन न्यायाधीशा पर दोषारोपण समिति द्वारा लगाये गये आरोपो की जाच करता है।

संबंधानिक काय

डायट का संविधान क मसोधन के सम्बन्ध म भी कुछ काय है। मसोधन के प्रस्ताव डायट मे ही पेश किये जाते हैं। किसी भी सदन म ऐसे प्रस्तावा के पारित होने के नित्ये यह आवश्यक है कि उनको सदन क नम से कम दो तिहाई सदस्यो की सम्मति प्राप्त है। जब दोना सदन से यह प्रस्ताव इस प्रकार पारित हो जात ह तो उनका जनमत मग्नह के लिये रखा जाता है। यदि जनमत मग्नह म बहुमत का समर्थन प्राप्त हो जाता है तो वे पास समझे जान हैं और सम्राट द्वारा संविधान के रूप म घोषित कर दिये जाते हैं।

अध्य शक्तिया और काय

डायट का एक महत्वपूर्ण अधिकार जनावेदन सम्बन्धी अधिकार है। सर्वोच्च शासक सस्था के रूप म डायट के दाना सदन पृथक्-पृथक् रूप मे जनना के विभिन्न प्रकार के आवेदन पत्रा पर विचार करनी है और उचित आवेदन पत्रा को आवश्यक वायवाही हेतु कैबिनेट के पास भेज दती है जो उन पर विचार करती है और अपनी वायवाही की सूचना सम्बन्धित सदन म देती ह। जापान म आवेदन प्रथा अत्यधिक लोकप्रिय है।

इसके अतिरिक्त डायट को राज्यासहासत के उत्तराधिकार विषयक कानून बनाने का भी अधिकार प्राप्त है।

इस विवेचन से प्रकट यही होता है कि जापान की ससद को व्यापक अधिकार प्राप्त हैं। राज्य शक्ति का 'सर्वोच्च अवयव' है। लेकिन संविधान शास्त्रिया का मत ह कि यह वजन संविधान द्वारा प्रदत्त अध्य अवयवो क अधिकारो की दृष्टि स अतिशक्तिपूर्ण है। जब कैबिनेट ससद के अधेक शक्तिशाली मदन प्रतिनिधि सभा को भंग कर सकती है बजट पर कायपालिका को उपक्रम अधिकार प्राप्त ह, मधि वरन म प्रशासकीय नेतृत्व स्थापित है और न्यायालयो द्वारा मसदाय कानूनो का पुनर्गवलावन किया जा सकता है तो ससद को राज्य का 'सर्वोच्च अवयव' कहना समीचीन नहीं है। इतना ही नहीं व्यावहारिक रूप म भी ससद सर्वोच्च अवयव के रूप म प्रतिष्ठित नहीं पही जा सकती। कैबिनेट म निहित आन्वयन दलीय अनुशासन, प्रतिनिधि मदन को भंग करने क अधिकार और कायपालिका की कनव्य विमुक्तता आदि ने समदोय प्रभाव का हास कर दिया है। फिर भी कुन मिलावर यह कहा जा सकता है कि डायट की शक्तिया पयाप्त रूप स विस्तृत और वास्तविक तथा प्रभावी हैं।

डाइट के दोनों सदनों से सम्बन्ध

जापानी संसद डाइट के दोना सदनों के पारस्परिक सम्बन्धों को हम निम्नलिखित भागों में बाँट सकते हैं—

- 1 साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में
- 2 वित्तीय व्यय विधेयकों के सम्बन्ध में,
- 3 प्रधान मंत्री के निर्वाचन के विषय में
- 4 कैबिनेट के उत्तरदायित्व के विषय में, एवम्
- 5 संवैधानिक संसद के सम्बन्ध में।

साधारण विधेयकों के विषय में स्थिति यही है कि उन्हीं दोना सदनों में से किसी भी सदन में प्रस्तावित किया जा सकता है और उन्हीं कानून का रूप तब ही प्राप्त होता है जब उन पर दोनों सदनों की स्वीकृति मिल जाए। लेकिन इस क्षेत्र में अन्ततः प्रतिनिधि सदन का शक्ति सभासद सदन से अधिक है। यदि प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित किसी विधेयक को सभासद सदन स्वीकार नहीं करता अथवा उसमें ऐसा सुशोधन कर देता है जो प्रतिनिधि सदन को स्वीकार न हो, तो विधेयक समाप्त नहीं होता प्रत्युत् उस अवस्था में प्रतिनिधि सदन ही पास कर सकता है बशर्ते कि वह उस दोबारा अपने सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से पारित करदे। ऐसे विधेयक पर यदि 60 दिन के अन्दर सभासद सदन अपना निर्णय नहीं भेजता तो प्रतिनिधि सदन विधेयक का उपयुक्त विधि से प्रकलन ही पास कर सकती है।

वित्त विधेयकों के क्षेत्र में तो सभासद सदन की स्थिति और भी कमजोर है। प्रथम तो वित्तीय विधेयक सभासद सदन में प्रस्तुत ही नहीं किये जा सकते वे सदैव प्रतिनिधि सदन में ही प्रारम्भ किये जाते हैं और वहाँ से पारित होने के बाद ही सभासद सदन के समक्ष विचार के लिये आते हैं। इसमें यदि सभासद सदन प्रतिनिधि सदन के निर्णय के विरुद्ध कोई निर्णय देता है और यदि दोनों सदनों में कानून द्वारा उपबन्धित का हुई संयुक्त समिति द्वारा भी कोई समझौता नहीं हो पाता है अथवा यदि सभासद सदन 30 दिन की अवधि के अन्दर भी उस वित्त विधेयक या बजट पर कोई निर्णय नहीं करता है तो प्रतिनिधि सदन का निर्णय ही संसद (डाइट) का निर्णय माना जाता है। इस प्रकार वित्तीय क्षेत्र में प्रतिनिधि सदन को निरन्तरतात्मक रूप से प्रधानता दी गई है और द्वितीय सदन का गौण स्थान दिया गया है। इस क्षेत्र में द्वितीय सदन को केवल 30 दिन का विलम्ब करने की ही शक्ति है।

प्रधान मंत्री के निर्वाचन के विषय में भी सभासद सदन की स्थिति प्रतिनिधि सदन की अपेक्षा दुर्बल है। यदि प्रधान मंत्री के निर्वाचन पर दोनों सदनों में मतभेद नहीं होता और उन दोनों में संयुक्त समिति के माध्यम से भी कोई समझौता नहीं हो पाता अथवा प्रतिनिधि सदन द्वारा किये

निर्वाचन के बाद 10 दिन के अन्दर सभासद सदन कोई निणय नहीं दे तो प्रतिनिधि सदन का निर्णय ही डायट का निर्णय समझ लिया जाता है। इस प्रकार प्रधान मंत्री के निर्वाचन के विषय में भी उच्च सदन को केवल 10 दिन की देरी करने का ही अधिकार है।

केबिनेट के उत्तरदायित्व के सम्बन्ध में भी उच्च सदन की स्थिति निम्न सदन की अपेक्षा शक्तिहीन है। संविधान द्वारा मद्यपि केबिनेट का उत्तरदायित्व डायट के प्रति रखा गया है, तथापि व्यवहार में केबिनेट प्रतिनिधि सदन के प्रति ही उत्तरदायी है। प्रतिनिधि सदन अपने अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा केबिनेट को अपदस्थ करने का अधिकार रखती है। ऐसी स्थिति में यदि केबिनेट स्वयं त्याग पत्र देकर 10 दिन के अन्दर प्रतिनिधि सदन को ही भंग करा देती है तो सभासद सदन केवल स्थगित हो जाता है, भंग नहीं होता। इस मध्य आवश्यकता पड़ने पर केबिनेट सभासद सदन का विशेष अधिवेशन बुला कर वापस कर सकती है लेकिन इन कार्यों पर अधिवेशन में आने पर प्रतिनिधि सदन ही 10 दिन के अन्दर परवर्ती अनुमति प्राप्त करनी अनिवार्य होगी, अन्यथा वे समाप्त समझे जाएंगे।

मध्याह्निक सशोधन के सम्बन्ध में दोनों की शक्ति समान हैं क्योंकि सशोधन के प्रस्तावों पर दोनों ही सदनों के दो तिहाई सदस्यों के बहुमत की सहमति अनिवार्य होती है।

विधायी प्रक्रिया

(Legislative Procedure)

जापान में बिलों को दो वर्गों में बांटा जाता है—सरकारी बिल और गैर-सरकारी सदस्यों के बिल। विषय वस्तु की दृष्टि से सरकारी बिल और गैर-सरकारी सदस्यों के बिल एक जैसे होते हैं लेकिन उनका उद्गम अलग अलग होता है। सरकारी बिल सरकार की ओर से मंत्री द्वारा प्रारम्भ किये जाते हैं जबकि गैर सरकारी सदस्यों का बिल डायट के ऐसे सदस्य द्वारा प्रारम्भ किया जाता है, जो सरकार का सदस्य नहीं है। जापान में समिति भी विधायन कायदा प्रारम्भ कर सकती है।

सरकारी विधेयकों की प्रक्रिया

सबसे पहले सरकारी विधेयक स्वयं विभाग में ही प्रारम्भ किये जाते हैं। उन्हीं विभाग के अधिकारी तैयार करके सम्बन्धित मंत्री के पास भेज देते हैं। मंत्री द्वारा विधेयक के अनुमोदन के पश्चात् वे उसके नाम पर विधायन कार्य द्यूरो को भेज दिये जाते हैं। द्यूरो विधेयक का अध्ययन करता है और इनके बानूनी, सवधानिक एवं प्रशासनिक पहलुओं की जांच करता है। प्रत्येक विधेयक का सहायक और शोधन के पदचान् केबिनेट में भेज दिया जाता है और कार्य-द्यूरो में शामिल कर लिया जाता है। विधेयक पर केबिनेट का

समिति व्यवस्था—प्रस्तावना के बाद समिति व्यवस्था प्राची है। विधेयक को जिनो एक म्याई समिति या विशेष समिति का निर्देश कर दिया जाता है। समिति में वरिष्ठता से विधेयक पर ध्यानपूर्वक विचार होता है और उसके आवश्यक विषयों की जांच की जाती है। समिति किसी मंत्री को या सदन के किसी सदस्य का अपने विचार व्यक्त करने के लिए आमंत्रित कर सकती है प्रथम कोई भी सदस्य समिति को प्रार्थना कर सकता है कि वह उसके विचार सुने। समिति विधेयक के विभिन्न पहलुओं पर विस्तार से विचार करने के लिए उप-समितियाँ नियुक्त कर सकती है। इसके प्रतिरिक्त सदन मताह के लिए वह डायट के विधायन-काय ब्यूरो को भी आमंत्रित कर सकती है। समिति जनता में सभी व्यक्तियों को, सम्बन्धित विषय के बारे में विचार प्रकृत करने हेतु आमंत्रित कर सकती है।

सदन में विचार—समिति द्वारा विधेयक के समर्थन और विरोध में तर्कों पर चर्चा करने के पश्चात् इसे समिति के अध्यक्ष द्वारा सदन को प्रस्तुत कर दिया जाता है। यदि विधेयक के किसी पहलु पर कोई अल्पमत रिपोर्ट है तो उस रिपोर्ट को भी सदन के समक्ष रखा दिया जाता है। सदन में कोई भी सदस्य विधेयक में संशोधन का प्रस्ताव कर सकता है, ऐसे विधेयक भी संशोधन को प्रतिनिधि सदन कम से कम 20 सदस्यों का और सभा सदस्य में कम से कम 10 सदस्यों का समर्थन आवश्यक प्राप्त होता पाएगा। विधेयक के अन्तर्गत संशोधन के लिए प्रतिनिधि सदन में कम से कम 50 और सभा सदस्य में कम से कम 20 सदस्यों का समर्थन होता आवश्यक है। विधेयक के सभी खण्डों पर वाचन और मतदान के पश्चात् सम्पूर्ण मतदान लिया जाता है और एक सदन द्वारा पारित किया जाये

दूसरे सदन में भेजा जाता है जहाँ विधेयक उपयुक्त व्यवस्थाओं से पुनः गुजरता है। यदि दूसरा सदन भी विधेयक पारित कर देता है तो फिर इसे सम्राट के हस्ताक्षर के लिए भेजा जाता है। विधेयक पर मत भेद की स्थिति में डायट द्वारा समाधान के लिए समाधान-समिति नियुक्त की जाती है जो यदि किमा समझौते पर नहीं पहुँच पाती तो प्रतिनिधि सदन विधेयक पर सभा सदसदन के विरोध में अपने दो तिहाई बहुमत के आधार पर अपनी बात मनवाता है।

सम्राट का अनुमोदन—डायट के दो सदन द्वारा इस प्रकार विधेयक पारित कर दिए जाने के बाद इसे सदन के स्पीकर द्वारा कैबिनेट के माध्यम से सम्राट के पास भेजा जाता है। समिति इसके प्राख्यान के बारे में सरकारी तौर पर ऐलान करती है और मंत्रियों द्वारा हस्ताक्षर किये जाने के बाद इस सम्राट को पेश करती है तथा सरकारी राजपत्र में प्रकाशित कर दिये जाने के बाद कानून का ऐलान कर दिया जाता है।

बजट

बजट का अधिनियम साधारण विधेयक के अधिनियम से भिन्न है। वित्त विधेयक या बजट अनिवार्य रूप से प्रतिनिधि सदन द्वारा आरम्भ किया जाता है और साधारण विधेयक के विपरीत, सभा सदसदन इसे 30 दिन से अधिक अवधि के लिए नहीं रोक सकता। इस अवधि की समाप्ति के बाद वित्त विधेयक कानून बन जाता है चाहे सभा-सदसदन का विरोधी मत हो।

गैर सरकारी सदस्य का विधेयक

गैर सरकारी सदस्य का विधेयक (Private Member's Bill) वह सावजनिक विधेयक है जो डायट के ऐसे सदस्य द्वारा पेश किया जाता है जो सरकार का सदस्य नहीं है। ये विधेयक सामान्यतः कई सदस्यों द्वारा संयुक्त रूप से डायट में पेश किये जाते हैं और अपने उद्देश्यों एवं लक्ष्यों को दृष्टि से भ्रमण भ्रमण होते हैं। डायट में पेश किये गये अधिकांश विधेयकों का उद्देश्य प्रचार द्वारा लोकप्रियता प्राप्त करने के लिए या निर्वाचन आंदोलन में मत प्राप्त करने के लिए सहायता प्राप्त करना होता है। इनको पारित करने की प्रक्रिया अन्य गैर धन विधेयकों के समान ही है।

6

न्यायपालिका (THE JUDICIARY)

जापान की न्याय व्यवस्था उच्च स्तर की है। प्राचीन सविधान के अन्तगत जापानी न्याय-व्यवस्था में जो अनेक दोष थे, उन्हें नवीन सविधान के अन्तगत लगभग दूर कर दिया गया है। जापान की वर्तमान न्यायपालिका अपने मगठन और स्वरूप में अमेरिकन एवं भारतीय न्यायपालिका से पर्याप्त अंश में मिलती-जुलती है।

जापान की न्यायपालिका की विशेषतायें

न्यायपालिका की पृथक्ता—जापान में न्यायपालिका को शासन के अर्थ अंग से पृथक् और उनके नियंत्रण में मुक्त रखा गया है। न्यायालय का मगठन पूर्णतः पृथक् है जिसके शीर्ष पर सर्वोच्च-न्यायालय है। सर्वोच्च न्यायालय को अपनी जाय-विधि आदि से सम्बन्धित नियम बनाने का अधिकार है। न्यायाधीशों पर न्यायपालिका द्वारा कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही नहीं की जा सकती और न ही न्यायाधीशों को हटा सकती है। सविधान की धारा 87 द्वारा स्पष्ट शब्दों में उपबन्धित किया गया है कि न्यायाधीशों को सावजनिक महाभियोगों को छोड़कर उस समय तक नहीं निकाला जायेगा जब तक वे न्यायिक रूप से मानसिक अथवा शारीरिक कारणों से अपने कर्तव्यपालन में अममथ घोषित न कर दिये जायें। न्यायाधीश ईमानदारी के साथ कार्य कर सकें और किसी प्रकार के प्रलोभन में न फँस सकें, इसके लिए उन्हें समुचित वेतन और अन्य समुचित सुविधायें प्रदान की गई हैं। यह व्यवस्था है कि न्यायाधीशों का वेतन उनके कार्य-काल में नहीं घटाया जा सकता।

न्याय व्यवस्था की एकरूपता—जापान की सम्पूर्ण व्यवस्था को एक ही सूत्र में संगठित कर दिया गया है। सविधान की धारा 76 निर्दिष्ट करती है कि 'समस्त न्यायिक शक्ति सर्वोच्च न्यायालय और अन्य अधीनस्थ न्यायालयों में निहित है जो कानून द्वारा स्थापित किये जाते हैं। किसी असाधारण न्यायालय की स्थापना नहीं की जायेगी और न ही

कार्यपालिका के किसी अवयव अथवा एजेंसी को अंतिम 'यायिक शक्ति दी जायेगी।'"

यायिक पुनरावलोकन—संयुक्त राज्य अमेरिका और भारत के सर्वोच्च 'यायालय की भांति ही जापान के सर्वोच्च 'यायालय को भी 'यायिक पुनरावलोकन का अधिकार प्राप्त है। जापान में 'यायपालिका की प्रभुता का सिद्धांत अपनाया गया है, ब्रिटन की भांति ममदीय प्रभुता का नहीं। जापानी केबिनेट कोई ऐसा कानून नहीं कर सकता अथवा संसद कोई ऐसा कानून नहीं बना सकती जो संविधान में अंतर्गत हो। संविधान की धारा 81 में प्रदत्त अधिकार के अंतर्गत सर्वोच्च 'यायालय संविधान की व्याख्या करके यह निष्पत्ति कर सकता है कि संसद द्वारा निर्मित कोई कानून अथवा कार्यपालिका द्वारा किया गया कोई कार्य संविधान के अनुकूल है अथवा नहीं और इस सम्बन्ध में उनका निष्पत्ति सर्वोच्च समझा जायेगा।

प्रशासकीय 'यायालयों का अभाव—जापान के वर्तमान संविधान में पृथक प्रशासकीय 'यायालयों की कोई व्यवस्था नहीं है। सामान्य न्यायालयों की ही प्रशासनिक विषयों पर विचार करने का अधिकार है और साधारण नागरिक प्रशासनिक अधिकारियों के विरुद्ध उन 'यायालयों में पहुँचने के अधिकारी हैं।

सर्वोच्च 'यायालयों के 'यायाधीशों की नियुक्ति का प्रजाजनो द्वारा पुनर्निरीक्षण—जापान की 'यायिक व्यवस्था को एक अनुपम विशेषता यह है कि सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशों के पदों पर प्रजाजनो का मत लिया जाता है। यदि प्रजाजन जनमत-संग्रह में 'यायाधीशों का समर्थन करते हैं तो उन्हें पद पर बना रहने दिया जाता है अथवा पद-मुक्त कर दिया जाता है। इस प्रकार के जनमत संग्रह सम्बन्धी नीतियों का निर्माण डाइट द्वारा किया जाता है। यह जनमत संग्रह 'यायाधीशों की नियुक्ति के पश्चात् होने वाले डाइट के सदस्यों के प्रथम चुनाव के समय और उसके बाद प्रति दस वर्ष के अंतर पर होता रहता है। इस तरह सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशों का पद अंतिम रूप में निर्वाचकों के निष्पत्ति पर निर्भर करता है। इस व्यवस्था का सबसे बड़ा लाभ यह है कि 'यायाधीश ईमानदारी से कार्य करने रहें और संविधान की मर्यादाओं के अंतर्गत बने रहने के प्रति हाते हैं।

सावजनिक 'यायिक कार्यवाही—जापानी संविधान यह व्यवस्था है कि 'यायालय में अभियोग पर सावजनिक रूप में विचार किया जाएगा। लेकिन कुछ मामलों में गोपनीय विचार की व्यवस्था की गई है। किता मामलों पर गोपनीय रूप में विचार तभी सम्भव है जब किता 'यायालय के 'यायाधीश

सबसम्मति से यह निर्णय करें कि अमुक मामले में सावजनिक-निर्णय शान्ति, व्यवस्था तथा नतिकता के विरुद्ध होगा।

न्यायपालिका का संगठन (Organisation of the Judiciary)

जापान का वर्तमान न्यायालय संगठन 16 अप्रैल, 1947 को स्थापित हुए न्यायालय संगठन-कानून (The Judiciary Organisation Law) पर आधारित है। जापान में 5 तरह के न्यायालय हैं—

- 1 सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Courts)
- 2 उच्च न्यायालय (High Courts)
- 3 जिला न्यायालय (District Courts)
- 4 पारिवारिक न्यायालय (Courts of Domestic Relations)
- 5 समरी न्यायालय (Summary Courts)

इन सभी न्यायालयों का वर्णन क्रमशः निम्न प्रकार है—

सर्वोच्च न्यायालय

संगठन—जापान के सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या संविधान द्वारा निर्दिष्ट नहीं की गई है। इस समय प्रधान न्यायाधीश को मिलाकर कुल न्यायाधीशों की संख्या 15 है। कानून के अनुसार इनमें से 10 न्यायाधीश ऐसे होते हैं जो कानूनी जगत में उच्च व्यावसायिक योग्यताएँ रखते हैं। शेष व्यक्ति अन्य क्षेत्रों से भी लिए जा सकते हैं।

योग्यताएँ—कानून द्वारा न्यायाधीशों को निम्नांकित योग्यताएँ निर्धारित की गई हैं—

- 1 वह कम से कम 40 वर्ष की आयु का हो,
- 2 विधि-वेत्ता हो

3 न्यायाधीशों में से कम से कम 10 व्यक्तिगत रूप से कम से कम 10 वर्ष तक उच्च न्यायालय के अध्यक्ष अथवा न्यायाधीशों के रूप में कार्य किया हो अथवा 20 वर्षों तक शीघ्र निर्णायक न्यायालय के न्यायाधीश, लोक अभियोजक वकील या कानून द्वारा स्थापित विश्वविद्यालय के विधि विभाग के प्रोफेसर और सहायक प्रोफेसर के पद पर कार्य किया हो। इन चारों पदों पर कुल मिलाकर 20 वर्ष की सेवा भी माय है।

पदावधि—यह व्यवस्था है कि 70 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों अपना पद पर रह सकते हैं। लेकिन निम्नलिखित तीन दशाओं में उन्हें अवधि के पूर्व भी पदच्युत किया जा सकता है—

- 1 सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के पदों पर पञ्चावधि लिया जाता है। यदि प्रजाजन जनमत ग्रहण में न्यायाधीशों का

है तो उनको पद पर बने रहन दिया जाता है अथवा उहे निकाल दिया जाता है। जनमत सग्रह न्यायाधीशा की नियुक्ति के पश्चात् होन वाले डायट के सदस्यो के प्रथम चुनाव के समय तथा उसके पश्चात् प्रति 10 वष के अंतर पर होता रहता है।

2 न्यायाधीशा को सदाचार के अपराध पर पदच्युत किया जा सकता है। महाभियोग का आरोप प्रतिनिधि सदन द्वारा लगाया जा सकता है। इसका परीक्षण और निणय 14 सदस्यो की एक समिति द्वारा किये जान की व्यवस्था है जिसम दाना सदना के 7-7 सदस्य सम्मिलित होंगे।

3 तीसरी व्यवस्था 'यायिक निणय की है। इसके अनुसार यायालय स्वयं 'यायाधीशा के शारीरिक एव मानसिक क्षमता का जाव करता है। उसके किसी अपराध पर उहे दण्डित भी किया जाना है।

निबन्धन—सर्वोच्च 'यायालय के 'यायाधीशा एव अथवा 'यायाधीशा के लिये निम्नांकित कार्यों का निषेध कर दिया गया है—

(क) ससद अथवा स्थानीय लोक सत्ताओं की सभाओं का सदस्य होना या राजनीतिक आन्दोलनो में भाग लेना

(ख) सर्वोच्च न्यायालय की स्वाकृति प्राप्त किये बिना कोई अथवा वैतनिक पद धारण करना एव

(ग) कोई वाणिज्य सम्बन्धी व्यवसाय करना अथवा ऐसे व्यवसाय करना जिसका उद्देश्य आर्थिक लाभ है।

अधिकार एव काय

(क) 'यायिक काय—सर्वोच्च 'यायालय के अधिकांश 'यायिक कार्य नीचे के 'यायालयो के निणयों के विरुद्ध अपीलें सुनना है। अंतिम 'यायालय के रूप में वह किसी भी प्रकार की अपील सुन सकता है लेकिन सामान्यतः वह फौजदारी और दोषानो दोना प्रकार के विवादा में ये अपीलें सुनता है—

1 उच्च न्यायालयो के निणय के विरुद्ध द्वितीय स्थिति के 'यायालय के रूप में निम्न प्रकार के वादो में द्वितीय अपीलो को सुनना—(क) संविधान से सम्बन्धित प्रश्नो वाले वाद, (ख) 'यायिक दृष्टता के प्रतिभूल निणय वाले वाद, एव (ग) कानूनों तथा अख्यादेशो के महत्त्वपूर्ण उल्लंघन के।

2 प्रक्रिया सहिता में वर्णित प्रक्रिया सम्बन्धी विरोध शक्तियों का सुनना।

उपयुक्त कार्यों के प्रतिरिक्त अपने और उच्च-न्यायालय के 'यायाधीशा के 'यायिक सेवा के स्तर के विरुद्ध अपराधा और उनकी मानसिक एव शारीरिक क्षमता सम्बन्धी विवादा का निणय करना तथा नेशनल परमोनल आथॉरिटी के आयुक्तों के विरुद्ध ससद द्वारा लाय गय महाभियोग आरोपण के परीक्षण

नो सर्वाच्च न्यायालय को अधिकार प्राप्त है। यह इसके मौलिक अधिकार में सम्मिलित है।

संविधान की धारा 81 के अनुसार किसी कानून, आज्ञा, नियम अथवा अधिकारिक कार्य की संवधानिकता की परीक्षा करना और इस कार्य के लिये संविधान की व्याख्या करने का अंतिम अधिकार भी सर्वोच्च न्यायालय का ही है। याचिक पुनरावलोकन का यह कार्य सम्पूर्ण न्यायाधीशों की बड़ी बच द्वारा किया जा सकता है और किसी विधि, नियम या आज्ञा को असंवधानिक घोषित करने के लिये कम से कम 9 व्यक्तियों के बहुमत की आवश्यकता होती है। संवधानिकता के प्रश्न पर जिला न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध अपील साधे सर्वोच्च न्यायालय में जा सकती है।

(ख) नियम निर्माण सम्बन्धी कार्य—न्याय से संबंधित विषयों पर व्यवस्थापिका द्वारा बनाये गये कानूनों को क्रियान्वित करने के लिये और जिन विषयों के सम्बन्ध में व्यवस्थापिका ने कोई कानून बनाये ही नहीं है, उन्हें नियमित करने के लिए धारा 77 के अधीन सर्वोच्च न्यायालय नियम बनाता है।

उच्च न्यायालय, जिला न्यायालय परिवार न्यायालय और याचिक अनुमति अधिकारियाँ न्यायालय के सचिव लिपिका एवं महायन्त्र लिपिका आदि अधिकारियों की नियुक्ति तथा सेवा सम्बन्धी नियमों का भी सर्वोच्च न्यायालय द्वारा ही बनाया जाता है। यह कार्य प्रधान न्यायाधीश की अध्यक्षता में एक गुप्त याचिक मंडल द्वारा किया जाता है जिसमें प्रायः प्रायः सभी न्यायाधीश सम्मिलित होते हैं।

(ग) याचिक प्रशासन सम्बन्धी कार्य—सर्वोच्च न्यायालय की याचिक प्रशासन में सम्बन्ध में भी घनत बहुसंख्यक अधिकार मिले हुए हैं। वह अतिरिक्त शक्ति का जो भी सर्वोच्च न्यायालय के अधिकारियों द्वारा न्यायालयों के पदाधियों का नियुक्ति के लिये योग्य व्यक्तियों की सूची बनाया है और अतिरिक्त इस सूची में सम्मिलित व्यक्तियों का ही न्यायालयों के पदाधियों पर नियुक्ति कर सकता है। इसके अधिकारिता में उच्च न्यायालय के क्षेत्र में उच्च न्यायालय का शासन भी सर्वोच्च न्यायालय द्वारा स्थापित की जाता है। विधाय परिमिति में सर्वोच्च न्यायालय एक उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की सूची उच्च न्यायालय में या उच्च न्यायालय के ही क्षेत्र के बिना अपना परिवार न्यायालय के न्यायाधीशों का उच्च न्यायालय में कार्य करने का आदेश कर सकता है। इस प्रकार विधाय परिमिति में सर्वोच्च न्यायालय एक विशाल शक्ति के न्यायाधीशों की सूची बनाया है जो कार्य करने का आदेश कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय किसी विशाल न्यायालय को भी कार्य करने के अधिकार दे सकता है और उच्च

कार्य करने के लिए 'यायाधोश' नामांकित कर सकता है। सर्वोच्च 'यायालय' ही निम्न 'यायालय' के 'यायाधोशा' को उनके पदों पर नियत करता है। वही उच्च 'यायालय', जिला 'यायालय' और परिवार 'यायालय' के सचिवालय के मुख्य अधिकारी को 'यायालय' के सचिवालय से नियुक्त करता है।

(घ) प्रशिक्षणार्थक एवं अनुसंधान सम्बन्धी कार्य—सर्वोच्च 'यायालय' के अंतर्गत तीन संस्थान हैं—विधि प्रशिक्षण तथा अनुसंधान संस्थान 'यायालय' लिपिक हेतु अनुसंधान तथा प्रशिक्षण संस्थान एवं परिवार तथा 'यायालय' परिवीक्षण अधिकारी (Probation Officer) संस्थान। ये संस्थान सर्वोच्च 'यायालय' को दखरेख में कार्य करते हैं। ये 'यायाधोशा', अन्य अधिकारियों, लिपिका एपरटिसा आदि का प्रशिक्षण देते हैं। विधि प्रशिक्षण और अनुसंधान संस्थान में उच्च लोकमेवा को न्यायिक परीक्षा पास विद्यार्थी प्रशिक्षण ग्रहण करते हैं।

न्यायिक विषयों पर अनुसंधान का कार्य विधि प्रशिक्षण तथा अनुसंधान संस्थान और 'यायालय' लिपिक हेतु अनुसंधान तथा प्रशिक्षण संस्थान द्वारा किया जाता है। प्रथम संस्था न्यायिक विषयों पर और द्वितीय लिपिकीय कार्यों पर अनुसंधान करता है। कुछ न्यायिक अनुसंधान अधिकारी सर्वोच्च 'यायालय' में भी होते हैं। वे न्यायाधीशों की आज्ञा पर न्यायिक प्रक्रिया पर अनुसंधान करते हैं।

(ङ) पर्यवेक्षण सम्बन्धी कार्य—सर्वोच्च 'यायालय' को अपने अधिकारियों एवं निम्न 'यायालय' के अधिकारियों से सम्बन्धित पर्यवेक्षण अधिकार भी प्राप्त हैं। वह अपने अधिकारियों, निम्न 'यायालय' और उनके अधिकारियों के कार्यों का सर्वेक्षण करता है। लेकिन यह पर्यवेक्षण अधिकार 'यायालय' की न्यायिक शक्ति को प्रभावित नहीं कर सकता।

उच्च 'यायालय' (High Courts)

सर्वोच्च 'यायालय' के नीचे उच्च 'यायालय' हैं। सम्पूर्ण जापान 8 क्षेत्रों में विभाजित है और प्रत्येक क्षेत्र में एक एक उच्च 'यायालय' है। ये अधिकांशतः अपील के 'यायालय' हैं और अपने क्षेत्र में इनका निर्णय अंतिम होता है। उच्च 'यायालय' का 'यायाधोश' 65 वर्ष की आयु तक कार्य कर सकता है। इनकी संख्या अलग-अलग क्षेत्रों में अलग अलग है। ये मुकदमों को प्रायः तीन-तीन की बचों के रूप में सुनते हैं और उन पर निर्णय देते हैं। राज-द्रोह के मुकदमों में 5 'यायाधोशा' की बच बठती है क्योंकि यह इनके प्रारम्भिक क्षेत्र में आते हैं।

जिला 'यायालय' (District Courts)

जापान में उच्च 'यायालय' के नीचे 49 जिला 'यायालय' और उनको

संगभंग 240 शाखायें हैं। जिना यायालयों में कुछ न्यायाधीश और कुछ सहायक यायाधीश होते हैं। न्यायालय का प्रशासन सम्बन्धी कार्य एक यायिक सभा द्वारा किया जाता है जिसके सदस्य सभी न्यायाधीश होने हैं और मुख्य यायाधीश इनका अध्यक्ष होता है। सर्वोच्च न्यायालय जिला यायालय की शाखाएँ स्थापित कर सकता है। जिना न्यायालयों में दीवानी और फौजदारी दोनों तरह के मामले आते हैं तथा नीचे की अदालतों की अपीलें भी आती हैं। नाधारणत एक ही यायाधीश मुकदमा सुनता है और निर्णय देता है परन्तु गम्भीर मामला में तीन न्यायाधीशों की व्यवस्था की जाती है।

पारिवारिक न्यायालय (Courts of Domestic Relations)

ये न्यायालय जापान का पचायता के क्षेत्रों में अभी प्रयोग हैं। वस्तुतः ये न्यायालय जिला न्यायालयों के ही अङ्ग हैं जिनके निर्माण का उद्देश्य पारिवारिक झगड़ों को निपटाने में सहायता देना है। फलस्वरूप इनमें तलाक, जायदाद के बंटवारे, गोद लेने, बचन तोड़ने आदि से सम्बन्धित मामले आते हैं। सविधान ने स्त्रियों को पुरुषों के समान अधिकार देकर जो एक सामाजिक क्रांति का सिलसिला चलाया है, उसके कारण इन पारिवारिक अदानतों में मुख्यतः तलाक के मामले आते हैं। यह न्यायालय एक प्रकार के अर्द्ध पचायती न्यायालय हैं जिनमें यायाधीशों के अतिरिक्त साधारण नागरिक भी कार्य करने बैठते हैं और कानूनी प्रक्रिया को जटिलता हटा दी जाती है।

समरी न्यायालय (Summary Courts)

जापान में सबसे नीचे के न्यायालय समरी न्यायालय हैं जो ब्रिटेन के जस्टिस आफ पीस न्यायालयों का भाति हैं। इनमें दीवानी और फौजदारी के छोटे मुकदमों आते हैं। मुकदमा का फलला तुरन्त हाता है। इसलिये भी इन्हें समरी न्यायालय कहा जाता है।

प्रोक्यूरेटर्स (Procurators)

जापान में यायाधीशों के साथ सरकार का काला का भी एक संगठन है जिसके प्रमुख को प्रोक्यूरेटर जनरल (Procurator General) कहा जाता है। इसी के द्वारा याय मंत्रालय कार्य करता है। इसके और इसके सहायकों को नियुक्ति कैबिनेट द्वारा की जाती है और सम्राट इस नियुक्ति की पुष्टि (Attest) करता है। दूसरी श्रेणी के प्रोक्यूरेटरों की नियुक्ति का अधिकार प्रधानमंत्री को प्राप्त है। प्रोक्यूरेटर जनरल 65 वर्ष की आयु में और अन्य प्रोक्यूरेटर 63 वर्ष की आयु में पद-निवृत्त होना है। इनके वतन प्रविष्टा, योग्यता आदि के विषय में कानून बने हुए हैं। इनका मुख्य काम फौजदारी मुकदमों में सरकारी पक्ष रचना होता है।

कार्य करने के लिए न्यायाधीश नामांकित कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय ही निम्न न्यायालया के न्यायाधीशों को उनके पदों पर नियत करता है। वही उच्च न्यायालय, जिला न्यायालयों और परिवार न्यायालयों के सचिवालयों के मुख्य अधिकारी को न्यायालयों के सचिवों में से नियुक्त करता है।

(घ) प्रशिक्षणसम्बन्धी कार्य—सर्वोच्च न्यायालय के अंतर्गत तीन संस्थान हैं—विधि प्रशिक्षण तथा अनुसंधान संस्थान, न्यायालय लिपिक हेतु अनुसंधान तथा प्रशिक्षण संस्थान एवं परिवार तथा न्यायालय परिवर्तन अधिकारी (Probation Officer) संस्थान। ये संस्थान सर्वोच्च न्यायालय की देखरेख में कार्य करते हैं। ये न्यायाधीशों और अधिकारियों लिपिकों एकरटिसों आदि का प्रशिक्षण देते हैं। विधि प्रशिक्षण और अनुसंधान संस्थान में उच्च लोकसेवा को न्यायिक परीक्षा पास विद्यार्थी प्रशिक्षण ग्रहण करते हैं।

न्यायिक विषयों पर अनुसंधान का कार्य विधि प्रशिक्षण तथा अनुसंधान संस्थान और न्यायालय लिपिक हेतु अनुसंधान तथा प्रशिक्षण संस्थान द्वारा किया जाता है। प्रथम संस्था न्यायिक विषयों पर और द्वितीय लिपिकीय कार्यों पर अनुसंधान करता है। कुछ न्यायिक अनुसंधान अधिकारियों सर्वोच्च न्यायालय में भी होते हैं। वे न्यायाधीशों की आज्ञा पर न्यायिक प्रक्रिया पर अनुसंधान करते हैं।

(ङ) पर्यवेक्षण सम्बन्धी कार्य—सर्वोच्च न्यायालय अधिकारियों एवं निम्न न्यायालयों के अधिकारियों से सम्बन्धित अधिकार भी प्राप्त है। वह अपने अधिकारियों, निम्न अधिकारियों के कार्यों का सर्वेक्षण करता है। लेकिन यह न्यायालयों की न्यायिक शक्ति को प्रभावित नहीं कर उच्च न्यायालय (High Courts)

सर्वोच्च न्यायालय के नीचे उच्च न्यायालय 8 दायरों में विभाजित है और प्रत्येक क्षेत्र में एक एक अधिकारशाल अपील के न्यायालय हैं और अपने क्षेत्र होता है। उच्च न्यायालय का न्यायाधीश 65 वर्ष तक रहता है। इनकी संख्या अलग-अलग क्षेत्रों में प्रायः तीन-तीन की संख्या के रूप में मूलतः हैं और दोहरे के मुकदमा में 5 न्यायाधीशों की संख्या बढती है क्षेत्र में घाते हैं।

जिला न्यायालय (District Courts)

जापान में उच्च न्यायालयों के नीचे 49

लगभग 240 शाखाये हैं। जिना यायालय मे कुछ न्यायाधीश और कुछ सहायक न्यायाधीश होते है। यायालय का प्रशासन सम्बन्धी कार्य एक वार्षिक सभा द्वारा किया जाता है जिसके सदस्य सभी यायाधीश होने हैं और मुख्य यायाधीश इनका अध्यक्ष होता है। सर्वोच्च यायालय जिला यायालय की शाखाएँ स्थापित कर सकता है। जिना यायालय मे दीवानो और फौजदारी दोनों तरह के मामले आते है तथा नीच की अपीलना की अपीलें भी आता है। माधारणत एक ही न्यायाधीश मुकदमा सुनता है और निर्णय देता है परन्तु गम्भीर मामला मे तीन न्यायाधीशा की बच भी बठती है।

पारिवारिक यायालय (Courts of Domestic Relations)

ये यायालय जापान का पचायता के क्षेत्रा मे अभी प्रयोग है। वस्तुतः य यायालय जिला यायालयों के ही अङ्ग है जिनके निर्माण का उद्देश्य पारिवारिक झगडों को निपटान मे सहायता देना है। फलस्वरूप इनमे तलाक, जायदाद के बन्वारे गोद लने बचन तोडन आदि से सम्बन्धित मामल आते हैं। सविधान ने स्त्रियों को पुरषों के समान अधिकार दकर जो एक सामाजिक क्रांति का सिर्जितला चलाया है उसके कारण इन पारिवारिक अपदानतो मे मुख्यत तलाक के मामले आते है। यह न्यायालय एक प्रकार के अद्वैतवायतो यायालय है जिनमे न्यायापीशा के अतिरिक्त साधारण नागरिक भी वाय करने बठते है और कानूनी प्रक्रिया की जटिलता हटा दी जाती है।

समरी यायालय (Summary Courts)

जापान मे सबसे नीचे के न्यायालय समरी न्यायालय है जो ब्रिटेन के जस्टिस आफ पीस यायालयों का भाति है। इनमे दीवानो और फौजदारी के छोटे मुकदमे आते है। मुकदमा का फलला तुरंत होता है। इसलिये भी इहे समरी न्यायालय कहा जाता है।

प्रोक्यूरेटर्स (Procurators)

जापान मे यायाधीशा के माय सरकारी वकीलों का भी एक संगठन है जिसके प्रमुख को प्रोक्यूरेटर जनरल (Procurator General) कहा जाता है। इसी के द्वारा वाय मन्त्रालय कार्य करना है। इनके और इसके सहायका को नियुक्ति कैबिनेट द्वारा की जाती है और सम्राट इस नियुक्ति की पुष्टि (Attest) करता है। दूसरी श्रेणी के प्रोक्यूरेटरों की नियुक्ति का अधिकार प्रधानमंत्री को प्राप्त है। प्रोक्यूरेटर जनरल 65 वर्ष की आयु मे और अन्य प्रोक्यूरेटर 63 वर्ष की आयु मे पद निवृत्त होता है। इनके बतन प्रशिक्षण, योग्यताओं आदि के विषय मे कानून बने हुए है। इनका मुख्य काम फौजदारी मुकदमा मे सरकारी पक्ष रखना होता है।

7

स्थानीय शासन

(LOCAL GOVERNMENT)

जापान के नवीन संविधान के अंतर्गत स्थानीय स्वशासन को विशेष महत्त्व दिया गया है और अध्याय 8 में उसके मूल सिद्धांतों का वर्णन किया गया है। संविधान की धारा 92 में कहा गया है कि स्थानीय लोक सस्थाओं के संगठन और कार्य संचालन सम्बंधी विनियम, स्थानीय स्वायत्तता के सिद्धांत के अनुसार कानून द्वारा निश्चित किया जायेगा। धारा 93 के अनुसार 'स्थानीय लोक सथायें अपने ऐच्छिक अवयवों के रूप में कानून के अनुकूल सभाओं की स्थापना करेगी। सभी स्थानीय लोक सथाओं के प्रमुख अधिकारी कर्मचारी उनकी सभाओं के सदस्य और कानून द्वारा निर्धारित अन्य स्थानीय अधिकारी, अपने विभिन्न क्षेत्रों में प्रत्यक्ष लोकमत द्वारा चुने जायेंगे।' धारा 94 यह उपबोधित करती है कि स्थानीय लोक सथाओं को अपनी सम्पत्ति का प्रबंध करने और अपने कार्यालय प्रशासन का उपबोध करने तथा कानून के अंतर्गत अपने विनियम बनाने का अधिकार होगा। धारा 95 में उल्लिखित है कि किसी एक ही स्थानीय लोक सथा पर लागू होने वाला कोई एक कानून डायट द्वारा नद्विषयक स्थानीय लोक सथा के निर्वाचकों की बहुमता के अनुकूल प्राप्त की हुई सहमति के बिना नहीं बनाया जा सकता।'

स्थानीय सरकार का संगठन एवं कार्य

(Organisation & Functions of the Local Government in Japan)

संविधान के अंतर्गत निर्देश के अनुरूप वर्तमान स्थानीय शासन-सथाओं का संगठन मूलतः स्थानीय स्वायत्तता कानून (Local Autonomy Law) 1947 एवं बाद में समय-समय पर होने वाले संशोधनों के आधार पर किया गया है।

जापान में स्थानीय शासन की सथायें दो श्रेणियों की हैं—एक प्रीफेक्चरल (Prefectural) जिसमें चार प्रकार का मन्थार्य है तथा दूसरी नगरपालिकायें जिनके अंतर्गत नगर, कस्बे और गांव का प्रशासन आता है।

प्रीफेक्चर की स्थानीय सरकार (Prefectural Local Government)

गवर्नर—इस समर्थ होकेडो को छोड़कर सम्पूर्ण दंग 46 प्रीफेक्चर (प्रशासनिक इकाइया) में बटा हुआ है। प्रीफेक्चर का प्रमुख गवर्नर कहलाता है। गवर्नर के लिए यह आवश्यक है कि वह जापान का निवासी हो और उसकी आयु कम से कम 30 वर्ष की हो। लिंग के आधार पर कोई बंदिश नहीं है। गवर्नर एक साथ डायट और स्थानीय-सभा का सदस्य नहीं हो सकता। वह प्रीफेक्चर के लोग द्वारा चुना जाता है और चार वर्ष तक अपने पद पर बना रहता है वगैरें कि वह इससे पहले त्याग पत्र न दे दे या प्रीफेक्चर का सभा द्वारा उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पान न कर दिया जाए। अविश्वास का प्रस्ताव कुल सदस्यों के दो तिहाई बहुमत से पास किया जा सकता है। यह गवर्नर को इच्छा पर है कि वह या तो सभा का भाग करे और नये निर्वाचन के लिये वहाँ या फिर त्याग पत्र दे दे। नव निर्वाचित सभा द्वारा अविश्वास प्रस्ताव पास करके गवर्नर को पद से हटा सकती है और इसमें उसे कुल सदस्यों की संख्या का साधारण बहुमत चाहिए। गवर्नर का 'लोकप्रिय प्रत्याहरण' (Popular Recall) द्वारा भी पदच्युत किया जा सकता है। व्यवस्था यह है कि यदि प्रीफेक्चर के एक तिहाई निर्वाचक गवर्नर को उसके पद से हटाने की याचिका करते हैं और इस याचिका को प्रत्याहरण निर्वाचन (Recall Election) में बहुमत प्राप्त हो जाता है तो गवर्नर का अपना स्थान छोड़ना पड़ता है।

सहायक गवर्नर—गवर्नर एक से तीन तक सहायक गवर्नर नियुक्त कर सकता है और उन्हें हटा भी सकता है। गवर्नर ही अपने सहायकों के कर्तव्य का निर्धारण करता है। इन सहायक गवर्नरों के कर्तव्य राजनीतिक एवं प्रशासनिक दोनों हैं। गवर्नर की अनुपस्थिति में उसके पद पर ये ही कार्य करते हैं। यदि किसी कारणवश गवर्नर और सहायक गवर्नर दोनों ही प्रीफेक्चर में नहीं हों तो प्रधान मंत्री का अधिकार है कि वह किसी को भी उस अवधि के लिए कार्यवाहक गवर्नर नियुक्त कर दे। स्टाफ के अन्य सदस्यों के अतिरिक्त प्रीफेक्चर में एक लेखापाल एक कोषाध्यक्ष एक लेखा परीक्षक और उपनिमित्तों के अनुसार कुछ अन्य कर्मचारी होते हैं।

गवर्नर की कार्यकारी शक्तियाँ और स्थिति—जापानी प्रीफेक्चर के गवर्नर को पर्याप्त अधिकार प्राप्त हैं और उसकी शक्तियाँ बहुत कुछ वे ही हैं जैसा कि परतंत्र भारत में भारतीय प्रान्त के गवर्नर को प्राप्त थी। गवर्नर अपने प्रशासन का मसूदा करता है और अपने इलाके का प्रतिनिधित्व करता है। उसे दो समितियाँ में काम करना पड़ता है—राष्ट्रीय मामला में वह केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि रूप में कार्य करता है और स्थानीय मामला

मे प्रीफेचर के अधिकारी की हैसियत से काय करता है। गवर्नर द्वारा किये जाने वाले काय निम्नलिखित हैं—

- 1 इलाके के महत्वपूर्ण अधिकारियों को नियुक्त करना, उन्हें उनके पद से हटाना और उनका पर्यवेक्षण करना।
- 2 सरकारी दस्तावेजों और अन्य आवश्यक कागजातों का अभिरक्षण करना।
- 3 प्रीफेचर के बजट पर नियंत्रण रखना और अपने मागदशन में उसे तयार करना।
- 4 सभी करो के समाहरण और व्यय के भुगतान तथा लेखा परीक्षा व सम्पत्ति की व्यवस्था का दायित्व वहन करना।
- 5 प्रीफेचर की सभा के निर्धारण किये बिना ही आवश्यकतानुसार विनियम और अध्यादेश जारी करना।
- 6 उपयुक्त मुआवजा देकर सम्पत्ति का अजन करना।
- 7 विनियमों या अध्यादेशों के अतिक्रमण के लिए दो हजार येन तक जुर्माने का आदेश देना।
- 8 मकदकाल की अवधि में प्रीफेचर द्वारा सभा के सभी या कुछ अधिकार आवश्यकतानुसार ग्रहण करना और विनियम जारी करना, आवश्यकतानुसार विधिवन् अधिकृत कार्यों के लिए धन खर्च करना, चाहे यह खर्च व्यवस्थापिका के नियमों के विरुद्ध ही क्यों न हो।

गवर्नर को स्थानीय सरकार पर निदेशात्मक शक्ति प्राप्त है वह मेयर का नियंत्रण करता है, यद्यपि उस मेयर का बर्खास्त करने का अधिकार नहीं है फिर भी वह उस कानूनी कर्तव्य करने के लिए बाध्य कर सकता है। गवर्नर अपनी व्यापक शक्तियों के आधार पर नगरपालिकाओं को निर्देश दे सकता है उनका पर्यवेक्षण कर सकता है तथा उनके रेकाड तथा लेखा की जांच कर सकता है। प्रशासनिक शक्तियों के अतिरिक्त गवर्नर को कुछ महत्वपूर्ण राजनीतिक एवं सामाजिक उत्तरदायित्व भी वहन करने पड़ते हैं। गवर्नर सरकार का प्रवक्ता होता है अतः उसका प्रत्येक बात को ध्यानपूर्वक और बड़ सम्मान के साथ सुना जाता है।

प्रीफेचर का विधान मण्डल—प्रीफेचर की सभाओं की सदस्य संख्या इलाकों की आबादी के अनुसार अलग-अलग है। यह 40 से 120 सदस्यों तक है। प्रीफेचर के निवासी सदस्यों का निर्वाचन वरत है। मतदाता को 20 वर्ष या इतने अधिक की आयु का होना आवश्यक है। विधान मण्डल के लिए प्रत्यागों को 25 वर्ष की आयु का होना आवश्यक है। विधान मण्डल का अवधि 4 वर्ष का है। प्रीफेचर के विधान मण्डल का सदस्य न

तो डायट का सदस्य हो सकता है और न स्थानीय प्रशासन का। विधान मण्डल के नियमित अधिवेशन वष में ६ बार होते हैं तथा सभा के एक चौथाई सदस्यो द्वारा मांग किये जाने पर उसके असाधारण अधिवेशन भी बुलाये जा सकते हैं।

प्रीफेक्चर की विधान सभा को इसकी सीमाओं और अधिकारों के अंतर्गत उपनियमों के अधिनियमन की शक्ति प्रदान की गई है। यह उपनियमों के अतिक्रमण के लिए दो वष तक के कारावास का या एक लाख पैन तक के जुमाने का दण्ड दे सकती है। प्रीफेक्चर की सभा वार्षिक बजट निर्धारित करती है और लेखा परीक्षका की रिपोर्टों को चर्चा करती है। यह करा का आरोपण करती है और लोक-सभाओं के लिए फीस नियत करती है। सार्वजनिक सम्पत्ति का प्रबंध करने के लिए सविदा भी यही करती है। पुस्तकालय कायम करने और नगरों तथा सभा के सदस्यों के प्रयोग के लिये सरकारी राजपत्रों व अन्य सामग्री की व्यवस्था करना भी प्रीफेक्चर सभा अथवा विधान मण्डल का कर्तव्य है।

गवर्नर और विधान मण्डल का सम्बन्ध—दोनों का सम्बन्ध समदीय प्रकार का है। गवर्नर विधेयको को प्रारम्भ करता है विधान मण्डल द्वारा पारित किये गये विधेयको को हस्ताक्षरित करता है। उसे सीमित वीटो का अधिकार भी प्रदान किया गया है। अपने विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास होने की सूचना पर वह विधान मण्डल को भंग कर सकता है। इसी प्रकार विधान मण्डल भी गवर्नर को त्याग पत्र देने के लिए बाध्य कर सकता है यदि वह अपने पुनर्निर्वाचन के पश्चात् साधारण बहुमत से गवर्नर के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव पास कर दे। गवर्नर विशेष शक्तियाँ का प्रयोग करके विधान-मण्डल पर नियंत्रण कर सकता है। यह विशेष शक्तियाँ प्रमुखतः ये हैं—गवर्नर विधान मण्डल के किसी सकल्प का पुनर्विचार के लिए लौटा सकता है और इस प्रकार इसके पास होने में देरी कर सकता है अथवा इसे समाप्त कर सकता है, लेकिन यदि विधान-मण्डल इसे दुबारा पास कर देती है और इसे दो तिहाई बहुमत का समर्थन प्राप्त हो जाता है तो इसे अर्थात् सकल्प को अन्तिम रूप से पास कर दिया जाता है। यदि सभा का अधिवेशन नहीं होता है तो गवर्नर उपनियम जारी कर सकता है। इसके अतिरिक्त गवर्नर प्रशासनिक सेवाओं के लिए धन खर्च करने के विशेष अधिकार का इस्तेमाल करने की धमकी देकर विधान-मण्डल को प्रभावित कर सकता है। पुनश्च गवर्नर किसी भी उपनियम या सकल्प को लौटा सकता है, यदि वह इसे असंवधानिक अथवा अ-कानूनी समझे। वह इसके विरुद्ध अदालत में जायवाही भी कर सकता है।

यद्यपि गवर्नर अपने विशेषाधिकारों और अपनी विवेक शक्ति के बल

मेयर के ही कर्तव्य हैं। सकटकाल के दौरान मेयर ज़म्पनिदमो के महत्त्व के विनियम जारी कर सकता है, विधिवत् प्राधिकृत कार्यों के लिए धन खर्च कर सकता है और बजट को कम कर सकता है।

नगर-सभा (Municipal Assembly)—इसके सदस्यों का चुनाव जापान के उन नागरिकों द्वारा किया जाता है जो 20 वर्ष या अधिक का आयु के हों और उस इलाके के लगातार 3 मास तक निवासी रहे हों। नगर-सभा के प्रत्यासी की कम से कम आयु 20 है। नगर सभा की सदस्य संख्या कम से कम 12 और अधिक से अधिक 48 है। यह आकार जनसंख्या के अनुपात से बदलता रहता है। नगर-सभा के सदस्य इसके साथ डायट और प्रीफेक्चर की सभा के सदस्य नहीं हो सकते। सदस्या की अवधि 4 वर्ष की है और उनका पुनर्निर्वाचन भी हो सकता है। कम आयवादी वाले छोटे-छोटे कस्बों और ग्रामों में निर्वाचिका की सामान्य बैठकें ही नगर सभा का स्थान ले लेती हैं।

नगर-सभा का अधिवेशन वर्ष में 6 बार नियमित अधिवेशन के रूप में होता है। मेयर अथवा कुल सदस्यों के एक चौथाई भाग के कहने पर विशेष अधिवेशन भी बुलाया जा सकता है। नगर-सभा को अपने अधिकार क्षेत्र के भीतर उपनियम बनाने की शक्ति प्रदान की गई है। यह वार्षिक बजट पेश करती है और अपने उपनियमों के उल्लंघन करने के लिए दण्ड निहित करती है। यह करारोपण भी करती है और सावजनिक सेवाओं के लिये शुल्क नियत करती है। सभा स्थानीय मामलों की जांच कर सकती है तथा स्थानीय अधिकारियों को गवाही देने के लिए अपने सामने पेश होने के लिए कह सकती है।

सारांश में, जापान में नवीन संविधान के अंतर्गत जिस प्रकार के स्थानीय प्रशासन के संगठन की परिकल्पना की गई है, वह लोकतन्त्रात्मक पद्धति के अनुकूल है।

मेयर के ही कत्तब्य हैं। सकटकाल के दौरान मेयर अनियमा के महत्त्व के विनियम जारी कर सकता है, विधिवत् प्राधिकृत कार्यों के लिए धन खच कर सकता है और बजट को कम कर सकता है।

नगर-सभा (Municipal Assembly)—इसके सदस्यों का चुनाव जापान के उन नागरिकों द्वारा किया जाता है जो 20 वर्ष या अधिक की उम्र हो और उस इलाके के लगातार 3 मास तक निवासी रहे हों। इनके प्रत्याशियों की कम से कम आयु 25 है। नगर सभा की संख्या कम से कम 12 और अधिक से अधिक 48 है। यह प्राकार प्रायः 5 वर्षों के लिए निर्धारित रहता है। नगर-सभा के सदस्य इमकम 2 वर्षों के लिए प्रोफेक्चर की सभा के सदस्य नहीं हो सकते। सदस्यों की संख्या 1/3 तक उनका पुनर्निर्वाचन भी हो सकता है। कम प्रावादों के कारण ग्रामोभ निर्वाचन की सामान्य बैठकें ही नगर सभा के सदस्यों का निर्वाचन करती हैं।

पर विधान-मण्डल की इच्छाम्रा के विरुद्ध कार्यवाही कर सकता है, लेकिन दोनों के वर्तमान सम्बन्धों से ऐसा नहीं लगता कि एक दूसरे से विरुद्ध हैं। वास्तविक व्यवहार के अन्दर ऐसा हो कि उसमें समाधान की कोई संभावना नहीं हो तो उनमें से एक अपने पद से त्याग पत्र दे देगा।

नगरपालिका (Municipality)

ऊपर हमने प्रीफेक्चर की स्थानीय सरकार का वर्णन किया है। नगर, कस्बों और ग्रामों की स्थानीय सरकारें नगरपालिकाएँ द्वारा चलाई जाती हैं। नगरपालिका की कार्यपालिका शक्ति मेयर (Mayor) में निहित है और विधायी शक्तियाँ नगरपालिका में ही।

मेयर—जापान का कोई भी नागरिक, जो 25 वर्ष या इससे अधिक की आयु वाला हो, मेयर चुना जा सकता है। मेयर भी एक ही समय में डायट द्वारा स्थानीय असेम्बली या सभा का सदस्य नहीं हो सकता। वह सांख्यिक वयस्क मताधिकार के आधार पर इलाके के लोगों द्वारा चुना जाता है। अपने कर्तव्य पालन के लिए उसे नियमित वेतन दिया जाता है। कानून के अनुसार कर्तव्य पालन न करने पर गवर्नर उसे पदच्युत कर सकता है। इसके प्रतिरुद्ध नगरपालिका अपनी कुल सदस्य संख्या के दो तिहाई बहुमत से प्रतिस्वत प्रस्ताव पास करके भी मेयर को त्याग पत्र देने के लिये विवश कर सकती है। एक और भी तरीका है जिसमें मेयर पदच्युत किया जा सकता है और वह है प्रत्याहरण (Recall) का। इसके लिए निर्वाचकों का एक तिहाई भाग याचिका रखता है और इस विषय को नगरपालिका के मतदाताओं के निष्पत्ति के लिए उनके समक्ष रखा जाता है, यदि निष्पत्ति मेयर के विरुद्ध होता है तो उन त्यागपत्र देना ही पड़ता है।

सहायक मेयर—मेयर के कर्तव्य पालन में सहायता के लिए एक सहायक मेयर की भी व्यवस्था की गई है जिसे मेयर ही नियुक्त करता है और वही उसे हटा भी सकता है। सहायक मेयर को उन सभी कार्यों को करना पड़ता है जो मेयर द्वारा उसे सौंपे जाते हैं। मेयर के कर्तव्य अथवा राजनीतिक और प्रशासनिक है और उसकी अनुपस्थिति में सहायक मेयर उसके सभी कार्य करता है।

मेयर के भी दोहरे उत्तरदायित्व और कर्तव्य हैं। राष्ट्रीय मामलों पर विचार करता है और इसके लिए अपने प्रीफेक्चर के गवर्नर के प्रति उत्तरदायी होता है। स्थानीय मामलों के लिए वह अपनी नगरपालिका का कार्यकारी अधिकारी है और इस नाते वह स्थानीय अधिकारियों की नियुक्ति व पदच्युति करता है, उनके कार्यों का पर्यवेक्षण करता है, नगरपालिका का बजट तैयार करता है तथा इसे सन्निति के विचारार्थ प्रस्तुत करता है। सभी कर और शुल्क बसूल करना एवं सभी विनियोगों की लेखा परीक्षा भी

मेयर के ही कर्तव्य हैं। मकटकाल के दौरान मेयर उपनियमों के महत्त्व के विनियम जारी कर सकता है, विधिवत् प्राधिकृत कार्यों के लिए धन खर्च कर सकता है और बजट को कम कर सकता है।

नगर-सभा (Municipal Assembly)—इसके सदस्यों का चुनाव जापान के उन नागरिकों द्वारा किया जाता है जो 20 वर्ष या अधिक का आयु के हों और उस इलाके के लगातार 3 मास तक निवासी रहे हों। नगर-सभा के प्रत्याशी की कम से कम आयु 25 है। नगर सभा की सदस्य संख्या कम से कम 12 और अधिक से अधिक 48 है। यह आकार जनसंख्या के अनुपात से बदलता रहता है। नगर-सभा के सदस्य इसके साथ डायट और प्रीफेक्चर की सभा के सदस्य नहीं हो सकते। सदस्यों की अवधि 4 वर्ष की है और उनका पुनर्निर्वाचन भी हो सकता है। कम आयुवादी वाले छोटे छोटे कस्बा और ग्रामों में निर्वाचका की सामान्य बैठकें ही नगर सभाओं का स्थान ले लेती हैं।

नगर-सभा का अधिवेशन वर्ष में 6 बार नियमित अधिवेशन का रूप में होता है। मेयर अथवा कुल सदस्यों के एक चौथाई भाग के बहने पर विशेष अधिवेशन भी बुलाया जा सकता है। नगर-सभा को अपने अधिकार क्षेत्र के भीतर उपनियम बनाने की शक्ति प्रदान की गई है। यह वार्षिक बजट पेश करती है और अपने उपनियमों के उल्लंघन करने के लिए दण्ड निहित करती है। यह करारोपण भी करती है और सावजनिक सेवाओं के लिये शुल्क नियत करती है। सभा स्थानीय मामलों की जांच कर सकती है तथा स्थानीय अधिकारियों को गवाही देने के लिए अपने सामने पेश होने के लिए कह सकती है।

सारांश में, जापान में नवीन संविधान के अंतर्गत जिस प्रकार के स्थानीय प्रशासन के संगठन की परिकल्पना की गई है, वह लोकतन्त्रात्मक पद्धति के अनुकूल है।

पर विधान मण्डल को इच्छाओं के विभिन्न कार्यवाही कर सकता है, लेकिन दोनों के वर्तमान सम्बन्ध से ऐसा नहीं लगता कि एक दूसरे से वरिष्ठ हैं। वास्तविक व्यवहार के अन्दर ऐसा हो कि उसमें समाधान की कोई संभावना नहीं हो तो उनमें से एक अपने पद से त्याग पत्र दे दगा।

नगरपालिका (Municipality)

ऊपर हमने प्रीफेक्चर की स्थानीय सरकार का वर्णन किया है। नगरा कस्बा और ग्रामों की स्थानीय सरकारें नगरपालिकाओं द्वारा चलायी जाती हैं। नगरपालिका की कार्यपालिका शक्ति मेयर (Mayor) में निहित है और विधायी शक्तियाँ नगरपालिका में ही।

मेयर—जापान का कोई भी नागरिक, जो 25 वर्ष या इससे अधिक की आयु वाला हो मेयर चुना जा सकता है। मेयर भी एक ही समय में डायट द्वारा स्थानीय असेम्बली या सभा का सदस्य नहीं हो सकता। वह सार्वजनिक व्यवस्था के अधिकार के आधार पर इनके के लोग द्वारा चुना जाता है। अपने कर्तव्य पालन के लिए उसे नियमित वेतन दिया जाता है। कानून के अनुसार कर्तव्य पालन न करने पर गवर्नर उसे पदच्युत कर सकता है। इसके प्रतिरक्षण नगरपालिका अपनी कुल सदस्य संख्या के दो तिहाई बहुमत से प्रतिश्र्वासे प्रस्ताव पास करके भी मेयर को त्याग-पत्र देने के लिये विवश कर सकता है। एक और भी तरीका है जिसमें मेयर पदच्युत किया जा सकता है और वह है प्रत्याह्वरण (Recall) का। इसके लिए निर्वाचकों का एक तिहाई नागरिकता रखता है और इस विषय को नगरपालिका के मतदाताओं के लिए उनके समक्ष रखा जाता है, यदि नियम मेयर के विरुद्ध होता है तो उनमें त्यागपत्र देना ही पड़ता है।

सहायक मेयर—मेयर के कर्तव्य पालन में सहायता के लिए एक सहायक मेयर की भी व्यवस्था की गई है जिसे मेयर ही नियुक्त करता है और वही उसे हटा भी सकता है। सहायक मेयर को उन सभी कार्यों को करना पड़ता है जो मेयर द्वारा उस सौंपे जाते हैं। मेयर के कर्तव्य अंशतः राजनीतिक और प्रशासनिक हैं और उसकी अनुपस्थिति में सहायक मेयर उसके सभी कार्य करता है।

मेयर के भी दोहर उत्तरदायित्व और कर्तव्य हैं। राष्ट्रीय मामलों पर विचार करता है और इसके लिए अपने प्रीफेक्चर के गवर्नर के प्रति उत्तरदायी होता है। स्थानीय मामलों के लिए वह अपनी नगरपालिका का कार्यकारी अधिकारी है और इन नाते वह स्थानीय अधिकारियों की नियुक्ति व पदच्युति करता है, उनके कार्यों का पर्यवेक्षण करता है, नगरपालिका का बजट तैयार करता है तथा इसे समिति के विचारार्थ प्रस्तुत करता है। सभी कर और शुल्क वसूल करना एवं सभी विनियोगों को लक्षात्परोक्षा भी

मेयर के ही कर्तव्य हैं। सकटकाल के दौरान मेयर उपनियमों के महत्त्व के विनियम जारी कर सकता है, विधिवत् प्राधिकृत कार्यों के लिए धन खर्च कर सकता है और बजट को कम कर सकता है।

नगर सभा (Municipal Assembly)—इसके सदस्यों का चुनाव जापान के उन नागरिकों द्वारा किया जाता है जो 20 वर्ष या अधिक की आयु के हों और उस इलाके के लगातार 3 मास तक निवासी रहे हों। नगर-सभा के प्रत्याशी की कम से कम आयु 25 है। नगर सभा की सदस्य संख्या कम से कम 12 और अधिक से अधिक 48 है। यह आकार जनसंख्या के अनुपात से बदलता रहता है। नगर-सभा के सदस्य इसका साथ डायट और प्रीफेक्चर की सभा के सदस्य नहीं हो सकते। सदस्यों की अवधि 4 वर्ष की है और उनका पुनर्निर्वाचन भी हो सकता है। कम आयवादी वाले छोटे छोटे कस्बा और ग्रामों में निर्वाचकों की सामान्य बैठक ही नगर सभा का स्थान ले लेती है।

नगर-सभा का अधिवेशन वर्ष में 6 बार नियमित अधिवेशन का रूप में होता है। मेयर अथवा कुल सदस्यों के एक चौथाई भाग के कहने पर विशेष अधिवेशन भी बुलाया जा सकता है। नगर-सभा को अपने अधिकार क्षेत्र के भीतर उपनियम बनाने की शक्ति प्रदान की गई है। यह वार्षिक बजट पेश करती है और अपने उपनियमों के उल्लंघन करने के लिए दण्ड निहित करती है। यह करारोपण भी करती है और सावजनिक सेवाओं के लिये शुल्क नियत करती है। सभा स्थानीय मामलों की जांच कर सकती है तथा स्थानीय अधिकारियों को गवाही देने के लिए अपने सामने पेश होने के लिए कह सकती है।

सारास्य में, जापान में नवीन संविधान के अन्तर्गत जिस प्रकार के स्थानीय प्रशासन के संगठन की परिकल्पना की गई है, वह लोकतन्त्रात्मक पद्धति के अनुकूल है।

राजनीतिक दल (POLITICAL PARTIES)

द्वितीय महायुद्ध के दौरान सन् 1940 में जापान में एक नवीन शासन प्रणाली स्थापित हुई, जिससे सना अत्यन्त शक्तिशाली स्थित में आ गई। सैनिक शासन के अन्तगत राजनीतिक दलों के समाप्त हो जाने से जापान में प्रजातंत्र का प्रत्येक चिह्न मिट गया। द्वितीय महायुद्ध के बाद जब 1947 में वर्तमान नवीन जापानी संविधान लागू हुआ तो राजनीतिक दलों का पुनर्स्थापन हुआ। वैसे यथाथ में इस संविधान के लागू होने से पूर्व ही प्राचीन राजनीतिक दल फिर से उत्पन्न होकर जोर पकड़ने लग गये थे। इन-इन राजनीतिक दलों में नये सिरे से अपने संगठन स्थापित कर लिये और आज जापान में निम्न लिखित प्रमुख राजनीतिक दल वहाँ की राजनीति में प्रमुख भूमिका अदा करते हैं—

उदार प्रजातांत्रिक दल (Liberal Democratic Party)

इस दल का जन्म उदार (Liberal) एवं प्रजातांत्रिक (Democratic) दलों को मिलाकर हुआ। इन दोनों ही दलों का विलय सन् 1955 में हुआ। इसके पूर्व यह दोनों पृथक-पृथक दल थे। नवीन दल अत्यन्त शक्तिशाली सिद्ध हुआ और वर्तमान जापान में इसका अति प्रमुख स्थान है। यही दल जापान का एकमात्र रूढ़िवादी दल है जिसका सम्बन्ध बड़े बड़े व्यापारियों और राजवश के लोगों और शासन के अधिकारियों में है। संगठन की दृष्टि में यह केंद्रीभूत दल है। यद्यपि जिला-स्तर पर एक स्थानाय स्तर पर इसका शाखायें हैं, लेकिन इसका स्थानीय संगठन विवक्षित नहीं है। सारा कार्य केंद्रीय संगठन के द्वारा ही संचालित होता है। दल के अधिकारियों में चार प्रमुख व्यक्ति होते हैं—प्रध्यक्ष (President), महासचिव (Secretary General) नीति अनुसंधान समिति का प्रध्यक्ष (Chairman of Policy Research) एवं कार्यकारिणी समिति का प्रध्यक्ष (Chairman of the Executive Council)। इसके प्रतिरिक्त एक परामर्शदात्री होता है जिसकी सम्मति करन पर इन पाँचों प्रमुख व्यक्तियों का 'हार्ड केमण्ड' बनता है। पदाधिकारियों में प्रध्यक्ष का पद बड़ा महत्त्व का होता है। प्रध्यक्ष का निर्वाचन में एक सहायक बन्तु यह है कि यह सम्पूर्ण और प्रभावशाली व्यक्ति है। प्रायः धरना प्राप्त उच्च सरकारी अधिकारियों में एक के लिए

अधिक उपयुक्त माना जाता है। महासचिव दल का प्रमुख प्रवक्ता होता है जिसका मुख्य कार्य धन संग्रह करना होता है।

दल के प्रत्येक सदस्य को 200 येन चन्दा प्रति वर्ष देना पड़ता है। चूंकि यह सदस्यता शुल्क कुछ भारी पड़ती है, अतः अपेक्षाकृत कुछ अधिक सम्पन्न वर्ग के लोग ही दल की सदस्यता प्राप्त करने में समर्थ होते हैं। दल के सदस्यों में अधिकांश व्यक्ति व्यावसायिक राजनीतिज्ञ हैं। इसके अतिरिक्त देहातो के कृषक वर्ग के बड़े प्रतिनिधि, नगरों के वाणिज्य एवं उद्योग संस्थानों के स्वामी, लघु उद्योगों के कमचारी, उच्च-स्तर के प्रशासकीय अधिकारी, वकील, पत्रकार आदि इसके सदस्य होते हैं।

सद्भाषितिक दृष्टि से यह दल अनुदार एवं प्रतिक्रियावादी है और युद्ध पूर्व की सामाजिक राजनीतिक एवं सर्वेधानिक स्थिति को पुनः स्थापित करना चाहता है। दल स्थानीय स्वायत्त शासन के विरुद्ध है और स्वयं लोकसेवा व्यवस्था का समर्थक भी नहीं है। इस प्रकार यह दल केन्द्रीयभूत स्थानीय शासन और पूर्ण रूपेण शासनाधीन लोकसेवा स्थापित करने के पक्ष में है। लोकतंत्र और स्वतंत्रता का यह समर्थक है। यद्यपि युद्ध त्याग का यह समर्थन करता है तथापि राष्ट्रीय शस्त्रीकरण को भी आवश्यक मानता है। इसके साथ ही यह दल व्यापार स्वातन्त्र्य एवं व्यक्तिगत उपक्रम का समर्थक है एवं पूर्ण स्वतंत्र न्याय पालिका का विरोधी। परन्तु इतनी अनुदार नीतियों को रखते हुए भी लोक-कल्याणकारी राज्य की स्थापना का यह विरोधी नहीं है। जन-साधारणों के जीवन को अधिक सुखी एवं सम्पन्न बनाने के लिए यह लोक-स्वास्थ्य बीमा, वृद्ध एवं अमहाय व्यक्तियों के लिए सहायता साधारण मूल्य की भावना व्यवस्था आदि पर जोर देता है। उद्योगों को यह इस आधार पर व्यवस्थित करना चाहता है जिससे जनहित नर्वातम रूप में हो सके।

विदेश-नीति की दृष्टि से यह दल रूस विरोधी और अमेरिका समर्थक दृष्टिकोण लिए हुए है। अमेरिका के साथ जापान के सहयोग की इच्छा रखते हुए उसके साथ रक्षा संधि का भी यह समर्थक है। इस दल की माँग है कि रूस द्वारा कुरारन द्वीप जापान का लौटा दिया जाना चाहिए। अंतर्राष्ट्रीय शांति और स्वतंत्रता के लिए प्रयासों का समर्थन करते हुए यह दल एक पूर्ण आत्मनिर्भर एवं प्रत्येक दृष्टि से स्वतंत्र जापान की स्थापना का पायबंद है। अन्य देशों के साथ जापान के व्यापार में वृद्धि को भी यह दल उन्मुख करता है। व्यापारिक दृष्टि से साम्यवादी चीन के साथ सहयोग करने का भी यह दल पक्षपाती है। अमेरिका के साथ सहयोग करते हुए भी इस दल की माँग है कि जापान स्थित अमेरिकन सैनिक प्रहरी का समाप्त कर दिया जाना चाहिए। समाजवादी दल (The Socialist Party)

जापान का समाजवादी दल दल का दूसरा दल है। यह दल गुप्त में

विभाजित है—दक्षिण मार्ग और वाम मार्ग। दक्षिण मार्ग गुट दल को प्रजातंत्र समाजवादी-दल और वाम मार्ग गुट का जापान समाजवाद कहते हैं। यह विभाजन मनु 1958 में हुआ था।

दक्षिण मार्ग दल सशक्ति सधि और उसमें सम्बंधित जापान अमेरिका सुरक्षा सधि एवं सीमित पुनरास्त्रीकरण का समर्थक है जबकि वाम मार्ग इसका विरोध करता है। परंतु इन अंतरों के होते हुए भी सगठन की दृष्टि से दोनों दलों के सगठना में एकरूपता है। दोनों के सगठना में केन्द्रीय कार्यपालिका समिति एवं उसका सभापति, महासचिव, नीति निर्माण समिति एवं उसका सभापति तथा कायाव्यय होते हैं। समाजवादी दल में उदार प्रजातांत्रिक दल के समान कोई अध्यक्ष (President) नहीं होता। दल में केन्द्रीय और स्थानीय दोनों प्रकार के सगठन सुदृढ़ हैं। स्थानीय सगठना और केन्द्रीय कार्यालयों का सम्बन्ध भी बहुत नजदीक का है। इस दल को श्रमिका कर भारी सख्या में समर्थन प्राप्त है। दल के सदस्यों में प्रोफेसर, लेखक, छात्र, लिपिक वगैरे विक्रेता एवं अल्प-व्ययनभोगी व्यक्ति सम्मिलित हैं।

समाजवादी दल पूरा नियोजन, लोक कल्याण में सुधार, निम्न वर्ग के लोगों के जीवन स्तर में वृद्धि, एवं स्वतंत्र विदेशी नीति के संचालन का पक्षपाती है। यह दल अणुशस्त्रा के प्रशिक्षण का निषेध करता है। दल चाहता है कि चीन को मान्यता मिल जाए और उसके साथ जापान का अधिकधिक व्यापार हो। एशियायी अफ्रीकाय देशों के साथ जापान के सम्बन्धों को दृढ़ करने का भी यह पक्षपाती है। रूस चीन और अमेरिका के साथ सामूहिक सुरक्षा संधि के निर्माण पर भी यह दल जोर देता है।

साम्यवादी दल (The Communist Party)

साम्यवादी दल देश का प्राचीन दल है। इसका दावा है कि यह दल जापान में 1922 से नियमित रूप से मौजूद रहा है। 1949 में इस दल का प्रभाव बहुत बढ़ गया था। उस समय इसने डाक्ट में 63 स्थान प्राप्त किये थे। इसकी सदस्य सख्या भी उस समय लगभग एक लाख थी लेकिन बाद में इस दल का ह्रास होता गया। 1952 में इसकी सदस्य सख्या केवल 50 हजार ही रह गई और डाक्ट में भी यह कोई स्थान ग्रहण नहीं कर सका। आजकल इस दल के समर्थक जापान में रहने वाले कुछ मन्चुरियावासी ही हैं जो अत्यन्त अल्पसंख्या में हैं और साम्यवादी दल का समर्थन अपनी उन कठु भावनाओं के कारण करते हैं जिनका जन्म उसमें उस समय हुआ था जब जापानिया ने उनका शोषण किया था। जापान में साम्यवादी दल के पनप सकने का कारण सोवियत रूस पक्षपाती विचार और नास्तिक दृष्टिकोण है।

उपरोक्त प्रमुख दलों के अतिरिक्त जापान में प्रोन्न प्रोजे-सासायटी एवं कुछ सगठन और भी हैं। अर्थ सगठनों में प्रबंधकों का सगठन (Japan Management Association), मालिकों के सघों का फेडरेशन (Japan

Federation of Employers Association), जनरल कोसिल का ट्रेड यूनियन कांग्रेस (General Council of Trade Union Congress), जापान फार्मर्स यूनियन (Japan Farmers Union) आदि मुख्य हैं।

राजनीतिक दलों का संगठन और स्वरूप

जापान के सभी दलों का संगठन मोट रूप में एक सा है। कहीं-कहीं थोड़ी बहुत भिन्नता दिखलाई देती है। सभी दलों की प्रेसीडेन्सी (Presidencies) है और सभी के निदेशालय (Directorates) है। उनके अन्तर्गत विभाग (Inner Core) भी है। अनुशासन और वित्त व्यवस्था के क्षेत्र में भिन्नता पाई जाती है।

जापान के राजनीतिक दलों के सम्बन्ध में सविधान मौन है। यह व्यवस्था अमेरिकन और ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था जैसी है। इस सम्बन्ध में चित्तेशी यानगा ने ठीक ही लिखा है कि स्वयं दल की यद्यपि सविधान में कोई चर्चा नहीं है तथापि सविधान की मायता इस बारे में स्पष्ट है, क्योंकि राजनीतिक दलों के अभाव में उत्तरदायी संसदीय सरकार का न तो अस्तित्व ही रह सकता है और न उसका संचालन ही सम्भव है। जापान के राजनीतिक दलों में व्यक्तियों का महत्त्व अधिक काम करता है। नेताओं को काफी मायता दी जाती है। नेताओं के व्यक्तिगत टकराव तथा व्यक्तित्व के आधार पर दलों की आंतरिक गुट-बन्दी चलती रहती है। राजनीतिक महत्त्वाकांक्षाएँ प्राप्त करने के दृग् आज भी लगभग वैसे ही हैं जैसे युद्ध से पहले थे। दलों पर पश्चात्य सभ्यता का भी स्पष्ट प्रभाव दिखलाई देता है। अमेरिकन और ब्रिटिश अनुकरण तथा प्रभाव के होते हुए भी दलीय जीवन का वह आधार प्राप्त नहीं किया जा सका है जो अमेरिका और ब्रिटेन में पाया जाता है। दलों का रूप क्षेत्रीय अधिक और राष्ट्रीय कम है किन्तु अब परिस्थितियाँ ऐसी बन गई हैं कि कोई भी राजनीतिक दल राष्ट्रीय रूप धारण किये बिना जीवित नहीं रह सकता।

जापान की दल प्रणाली की प्रमुख विशेषताएँ

Main Features of Japanese Party System)

(1) धर्म निरपेक्षता—जापानी दलों के निर्माण और पारस्परिक व्यवहार में धार्मिक आधार को कोई महत्त्व नहीं दिया गया है। दलों के संगठन और विपटन में धर्म का कोई मुख्य हाथ नहीं है।

(2) दलों की बहुतायत—जापान बहुदल प्रणाली का देश है। द्वितीय महायुद्ध के बाद होने वाले प्रथम चुनावों में लगभग 260 राजनीतिक दलों ने भाग लिया था। इनके अलावा और भी सक्ता राजनीतिक संगठन थे। वास्तव में जापानी धर्म स्वभाव के कारण अनभेदा और विभिन्नता के

गौकीन हैं। वे छोटे छोटे मतभेदों के आधार पर राजनीतिक दलों का संगठन कर लेते हैं। दलों का केन्द्रीय आधार व्यक्ति अथवा नेता होता है अतः उनके बनने विघटन का क्रम चलता रहता है। प्रत्येक दल अपने को नवीनतम सिद्ध करने के प्रयत्न में लगा रहता है।

(3) गुट-बन्धो—दलों में बहुत अधिक गुटबन्धी पाई जाती है जिसके कारण राजनीतिक आवागमनों का काफी व्याप्त है। इस गुटबन्धी और दलों की अस्थिरता के कारण कोई भी एक दल प्रायः सरकार बनाने की मुश्किल स्थिति में नहीं होता। यही कारण है कि जापान में प्रायः मिश्रित या सम्मिलित सरकारें (Coalition Government) ही बनती रहती हैं।

(4) पूंजीपतियों एवं राजनीतिक दलों में गठजोड़—जापान में बड़े बड़े पूंजीपतियों और व्यवसायियों तथा राजनीतिक दलों में घनिष्ठ सम्बन्ध पाया जाता है। एकाधिकारी पूंजीवाद के साथ दलीय गठबंधन के कारण सरकारी नीतियाँ प्रायः बड़े बड़े उद्योगों और व्यवसायों के अनुकूल रहती हैं। सरकार और दलों को धन के लिए भी प्रायः उन्हीं पर निर्भर रहना पड़ता है।

(5) दलों पर नौकरशाही का प्रभाव—राजनीतिक दलों पर नौकरशाही का काफी प्रभाव पाया जाता है। दलों में सरकारी कर्मचारी बड़ी संख्या में निरन्तर प्रवेश करते रहते हैं। फलस्वरूप राजनीतिक दलों का कर्मचारी-संश्लेषण हुआ हो गया है। दलों में सरकारी कर्मचारियों के प्रभाव के कारण डायट में भी नौकरशाही का प्रभाव बहुत बढ़ गया है।

अन्त में यह उल्लेखनीय है कि यद्यपि जापान में ढेर सारे दल हैं किन्तु विशेष रूप से प्रमुखता दो ही दलों को प्राप्त है—उदार प्रजातांत्रिक दल (Liberal Democratic Party) तथा समाजवादी दल (The Socialist Party)। ये दोनों ही दल डायट में प्रमुख रूप में सक्रिय रहते हैं फिर भी जापान द्वि-दलीय व्यवस्था का देश नहीं माना जा सकता। जापानियों को प्रकृति और परम्परा को देखते हुए निकट भविष्य में यह सम्भावना नहीं दिखती कि वहाँ द्वि-दलीय व्यवस्था बन सकेगी।

EXERCISES

- 1 Describe the important characteristics of the Modern Constitution of Japan

जापान के वर्तमान संविधान को प्रमुख विशेषताओं का वर्णन कीजिए ।

- 2 Briefly describe the rights and duties granted to the citizens by the Japanese Constitution. Add a short note on the Laws of Citizenship

जापानी नागरिकों को संविधान द्वारा प्राप्त अधिकारों व कर्तव्यों का संक्षेप में उल्लेख कीजिए । नागरिकता पर एक छोटा नोट दीजिये ।

- 3 "Japanese Emperor rules but does not govern. Discuss the position of Emperor under present Constitution

"जापान का सम्राट राज करता है शासन नहीं ।" वर्तमान संविधान के अन्तर्गत जापानी सम्राट की स्थिति को स्पष्ट कीजिये ।

- 4 Explain the position, functions and powers of the Emperor in the present Constitution of Japan. Compare and contrast his position with that of the King in England

जापान के वर्तमान संविधान के अन्तर्गत सम्राट की स्थिति, उसके कार्यों एवं अधिकारों का वर्णन कीजिये । इंग्लैंड के राजा की स्थिति के साथ जापानी सम्राट की स्थिति की तुलना भी कीजिये ।

- 5 Describe the organisation and working of Japanese Cabinet under the present Constitution

वर्तमान संविधान के अन्तर्गत जापान की कैबिनेट के संगठन तथा कार्य-विधि का वर्णन कीजिए ।

- 6 What are the nature, size and composition of the Japanese Cabinet after the Second World War? Also describe its organisation and working

द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात् की जापान की कैबिनेट के स्वरूप, मान्यता और उसकी रचना क्या रही है ? इसके उद्देश्य और इसकी कार्यप्रणाली का भी वर्णन कीजिये ।

- 7 How is the Prime Minister of Japan appointed? Describe his powers and functions.

जापान के प्रधानमंत्री का नियुक्ति किस प्रकार होता है ? उनका अधिकार एवं कार्य का वर्णन कीजिये ।

- 8 Describe the composition, organisation and powers of the Imperial Diet under the present Constitution of Japan
जापान के वर्तमान संविधान के अंतर्गत इम्पीरियल डायट की रचना, संगठन और उसकी शक्तियों का वर्णन कीजिये ।
- 9 Give an account of the Committee System in the Japanese Diet
जापान की डायट में विभिन्न प्रकार की समितियाँ तथा कार्यों का वर्णन कीजिये ।
- 10 How a bill becomes an act in Japanese Parliament ? What ways the procedure differs in case of money bills ? जापानी संसद के विधेयक किस प्रकार पारित होते हैं ? वित्तीय विधेयकों के संसद में क्या विशेषता रहती है ?
- 11 Describe the various functions of the Diet and briefly explain the relationship between the two houses of Parliament
डायट के मुख्य कार्यों का वर्णन कीजिये तथा संसद में दोनों सदन के आपसी सम्बन्धों को स्पष्ट कीजिये ।
- 12 Describe the function of the Speaker of the House of Representatives. How does he differ from the speaker of the British House of Commons ?
प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष के कृत्यों का वर्णन कीजिए । वह ब्रिटिश लोकसभा के अध्यक्ष से कहाँ तक भिन्न है ?
- 13 Discuss briefly the organisation and jurisdiction of the courts in Japan and how far do you think it works as the guardian of the Constitution ?
जापान के न्यायालयों के संगठन तथा अधिकार क्षेत्र का संक्षेप में वर्णन कीजिये । यह न्यायपालिका कहाँ तक संविधान की संरक्षक है ?
- 14 Describe the organisation and functions of the Local Government in Japan
जापान में स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के संगठन तथा कार्यों का वर्णन कीजिए ।
- 15 Give an account of the special features of Japanese Party System
जापानी दल व्यवस्था के विशिष्ट लक्षणों का विवरण दीजिये ।
- 16 Describe some of the Major Political Parties of Japan
जापान के प्रमुख राजनीतिक दलों में से कुछ का वर्णन कीजिये ।

SELECTED READINGS

- 1 Bisson, T A Shadow over Asia (1941)
- 2 Colegrove, K W The Constitution Development of Japan (1951)
- 3 Douglas V Verney The analysis of Political Systems (1959)
- 4 Embree, J F The Japanese Nation A Social Survey (1945)
- 5 E Dening Japan
- 6 Francis Low Struggle for Asia (1955)
- 7 Francis, J Horner A Case History of Japan (1948)
- 8 G Lowell Field Governments in Modern Society (1959)
- 9 G T Trewartha Japan A Physical, Cultural and Regional Geography (1945)
- 10 Gunther John Inside Asia (1942)
- 11 Hinton Ike, Palmer, Callard & Kahn Major Governments of Asia (1958)
- 12 Ito Commentaries on the Constitution (Tokyo 1889)
- 13 Iko Nobutaka The Beginnings of the Political Democracy in Japan (1950)
- 14 J Monaki The Governments and Politics of Japan
- 15 Kitazawa N The Government of Japan (1929)
- 16 Kikuo Nakamura and Yutaka Matsumura Political Hand book of Japan (1958)
- 17 arger, Chu and Burks Far Eastern Governments and Politics China and Japan (1954)
- 18 Nanporia N J Japan's Pacific Adventure (1946)
- 19 Norman, E Herbert Japan's Emergence as a Modern State
- 20 Pannikar K M Asia and Western Domin (1959)

- | | |
|--------------------------|---|
| 21 Quigley, H S | Japanese Government and Politics (1932) |
| 22 Quigley, H S | The New Japan Government and Politics (1950) |
| 23 Reischauer, R K | Japan Government and Politics (1939) |
| 24 Reischauer E O | Japan Past and Present (1947) |
| 25 Rodger, S and Paul, L | Red Flag in Japan International Commission in Action (1952) |
| 26 Janin and Yohan | ; Militarism and Fascism in Japans (1934) |
| 27 Uyehara | Political Development of Japan (1867-1909) |

